

21º PRÊMIO BNDES DE ECONOMIA

FERNANDO ANDRÉS BLANCO COSSÍO

DISPARIDADES ECONÔMICAS INTER-REGIONAIS, CAPACIDADE DE OBTENÇÃO
DE RECURSOS TRIBUTÁRIOS, ESFORÇO FISCAL E GASTO PÚBLICO NO
FEDERALISMO BRASILEIRO

Dissertação apresentada ao
Departamento de Economia da
PUC/RJ como parte dos requisitos
para obtenção do título de Mestre
em Economia..

Orientador:
**Professor Rogério Ladeira
Furquim Werneck**

21º Prêmio BNDES de Economia
Rio de Janeiro, Março de 1998

Apresentação

Esta dissertação de mestrado em Economia, *Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro*, de Fernando Andrés Blanco Cossío, ora editada pelo BNDES, obteve o 1º lugar no 21º Prêmio BNDES de Economia, realizado em 1997.

Seu autor é boliviano, 31 anos, graduou-se pela Universidad Católica Boliviana e obteve o título de Mestre em Economia do Setor Público pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, em 1995, tendo como orientador o professor Rogério Ladeira Furquim Werneck.

Concorreram ao 21º Prêmio BNDES de Economia 40 trabalhos, inscritos por 15 Centros de Pós-Graduação em Economia de universidades brasileiras. A comissão examinadora formada para apreciar as dissertações foi presidida pelo professor Charles C. Mueller e composta pelos professores Afonso Sant'Anna Bevilaqua, Fernando Seabra, Francisco de Assis Costa, João Antonio de Paula, João Lizardo R. H. de Araujo, José Carlos de Souza Braga, Luiz Ivan de Melo Castelar e Nelson Nozoe.

Em 1997, foram premiadas as seguintes dissertações de mestrado:

2º lugar: *Credibilidade e administração da dívida pública: um estudo para o Brasil*, de Fernanda Antonia Josefa Llusa - FGV/SP, orientada por Yoshiaki Nakano;

3º lugar: *Mudança institucional e estrutural na economia brasileira do início dos anos 90: uma abordagem evolucionista*, de Eduardo Simões de Almeida - USP/IPE, orientada por Maria Lúcia Rangel Filardo;

4º lugar: *Os acordos setoriais automobilísticos, a produção de automóveis e a renúncia fiscal: um exercício de séries temporais envolvendo raízes unitárias e quebras estruturais*, de Celso de Campos Toledo Neto - FGV/SP, orientada por Gesner Oliveira; e

5º lugar: *A independência dos bancos centrais: uma análise do debate*, de Helder Ferreira de Mendonça - UFF, orientada por Carmem Aparecida do Valle Costa Feijó.

Ao longo de 21 anos de realização do Prêmio BNDES de Economia, foram premiadas 105 dissertações e publicados, pelo BNDES, 29 desses trabalhos, totalizando a edição de cerca de 92 mil exemplares. Registra-se também, com satisfação, a crescente melhoria qualitativa das dissertações de mestrado inscritas.

À minha mãe e ao meu irmão

Sumário

Agradecimentos, 11

Resumo, 13

Introdução, 15

1. Bases conceituais na atribuição de competências tributárias entre níveis de governo, 19

1.1. Introdução, 19

1.2. Teoria da distribuição de responsabilidades tributárias entre níveis de governo, 20

1.3. Disparidades inter-regionais e distorções no financiamento público, 24

2. Atribuição de competências tributárias e distribuição vertical de recursos tributários entre níveis de governo no período 1970/90, 27

2.1. Introdução, 27

2.2. A reforma tributária de 1967, 28

2.3. A reforma tributária de 1988, 38

2.4. Grau de centralização tributária e disparidades inter-regionais, 41

3. Distribuição regional da arrecadação tributária, capacidade e esforço fiscal no federalismo brasileiro, 45

3.1. Introdução, 45

3.2. Distribuição regional da arrecadação tributária por níveis de governo, 46

3.3. Determinação da capacidade tributária, 51

3.3.1. Determinantes da capacidade tributária e metodologias para seu cálculo, 51

3.3.2. Método de fronteira estocástica para estimação da capacidade tributária, 53

3.3.3. Estimação da capacidade fiscal da União, dos estados e dos municípios da capital e do interior no Brasil durante o período 1970/90, 56

3.4. Esforço fiscal de arrecadação, 65

4. Sistema de financiamento e comportamento fiscal das unidades inferiores de governo, 69

4.1. Introdução,	69
4.2. Aspectos teóricos dos efeitos das transferências intergovernamentais sobre o esforço fiscal e o gasto das unidades receptoras,	70
4.2.1. A teoria do federalismo fiscal e as transferências intergovernamentais,	70
4.2.2. O efeito das transferências intergovernamentais sobre o esforço fiscal e o gasto das unidades receptoras,	72
4.3. A evolução da estrutura de financiamento das unidades inferiores de governo,	77
4.4. A evolução da estrutura de financiamento e o comportamento fiscal das unidades inferiores de governo,	85
4.5. A influência da estrutura de financiamento dos níveis inferiores de governo sobre o esforço fiscal e o gasto público das unidades inferiores de governo: uma análise econométrica,	91
4.5.1. Especificação,	91
4.5.2. Resultados da estimação,	94
Conclusões,	101
Notas,	105
Referências bibliográficas,	109
Abstract,	117

Índice de gráficos e tabelas

Gráficos

- 2.1. Distribuição da receita tributária por níveis de governo - 1970/91, 37
- 2.2. Distribuição da receita tributária por níveis de governo, incluindo contribuições sociais - 1970/91, 37
- 3.1. Capacidade fiscal per capita da União - 1970/90, 63
- 3.2. Capacidade fiscal per capita dos estados - 1970/90, 63
- 3.3. Capacidade fiscal per capita dos municípios das capitais - 1970/85, 64
- 3.4. Capacidade fiscal per capita dos municípios do interior - 1970/85, 64
- 4.1. Estados: esforço fiscal e estrutura de financiamento - 1990, 86
- 4.2. Municípios da capital: esforço fiscal e estrutura de financiamento - 1985, 87
- 4.3. Municípios do interior: esforço fiscal e estrutura de financiamento - 1985, 87

Tabelas

- 2.1. Estrutura tributária sob as Constituições de 1946, 1967 e 1988, 29
- 2.2. Repartição das receitas tributárias sob as Constituições de 1967 e 1988, 34
- 2.3. Carga tributária global por níveis de governo - 1970/91, 35
- 2.4. Carga tributária por nível de governo - 1970/90, 42
- 3.1. Participação na receita tributária global, federal e estadual - 1970/90, 47
- 3.2. Participação na receita tributária municipal, das capitais e do interior - 1970/90, 48
- 3.3. Receita tributária per capita global, federal e estadual - 1970/90, 49
- 3.4. Receita tributária per capita municipal, das capitais e do interior - 1970/90, 50
- 3.5. PIB per capita, grau de industrialização e urbanização - 1970/90, 57
- 3.6. PIB per capita dos municípios da capital e do interior - 1970/90, 58
- 3.7. Estimadores de máxima verossimilhança dos parâmetros da equação de capacidade tributária por nível de governo, 61

3.8. Evolução das disparidades inter-regionais no PIB, receita tributária e capacidade fiscal em termos per capita - 1970/90, 65

3.9. Esforço fiscal da União e dos estados - 1970/90, 67

3.10. Esforço fiscal dos municípios das capitais e do interior - 1970/85, 68

4.1. Participação da receita tributária na receita total - 1970/90, 78

4.2. Participação das transferências totais na receita total - 1970/90, 79

4.3. Participação da receita tributária na receita corrente - 1970/90, 80

4.4. Participação das transferências correntes na receita corrente - 1970/90, 83

4.5. Participação das transferências tributárias na receita total - 1970/90, 84

4.6. Participação das transferências voluntárias na receita total - 1970/90, 85

4.7. Taxas de crescimento das despesas totais - 1970/90, 88

4.8. Participação das despesas correntes na despesa total - 1970/90, 89

4.9. Participação da receita tributária na despesa corrente - 1970/90, 90

4.10. Resultados da estimação - variável dependente: esforço fiscal, 95

4.11. Resultados da estimação - variável dependente: logaritmo do gasto total dos estados, 97

4.12. Resultados da estimação - variável dependente: logaritmo do gasto total dos municípios da capital, 98

4.13. Resultados da estimação - variável dependente: logaritmo do gasto total dos municípios do interior, 99

Agradecimentos

Meus agradecimentos

- a Rogério Werneck, orientador da dissertação, pelo apoio e confiança depositada;
- a Eustáquio Reis, pela inestimável colaboração;
- a Afonso Bevilaqua, pela supervisão no trabalho econométrico;
- a Marcelo Abi-Ramia Caetano, Christie e Miguel Foguel Nathan, pela ajuda na tradução;
- ao Ipea, por ter facilitado a execução deste trabalho, em especial a Carmen Falcão Argolo, pelo trabalho computacional; e
- à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal (Capes), pela ajuda financeira recebida durante o curso.

Resumo

A compatibilidade entre as prescrições derivadas da teoria do federalismo fiscal sobre a distribuição de competências tributárias correspondentes aos distintos níveis de governo e o desenho do sistema tributário brasileiro sob as Constituições de 1967 e 1988 sugere que a insuficiência financeira da maioria das unidades inferiores de governo é mais a consequência da existência de disparidades socioeconômicas inter-regionais do que o resultado da excessiva centralização de instrumentos e recursos tributários.

Com a utilização de dados de painel para as 26 unidades da Federação durante o período 1970/90, estima-se a capacidade de obtenção de recursos tributários e o esforço fiscal de arrecadação da União, dos estados e dos municípios nessas unidades, avaliando-se a influência das características socioeconômicas regionais sobre as disparidades de capacidade fiscal.

A análise teórica dos efeitos da utilização de transferências intergovernamentais como mecanismo de correção dessas disparidades permite induzir que a elevação da participação de transferências intergovernamentais ou a redução do peso das receitas tributárias provocam a expansão das despesas públicas e a redução do esforço fiscal de arrecadação das unidades receptoras destas transferências. A estimação econométrica da relação entre a estrutura de financiamento e o comportamento fiscal de estados e municípios brasileiros favorece a hipótese anterior.

Introdução

Nos últimos anos tornou-se evidente que o funcionamento do setor público brasileiro não tem sido satisfatório, bem como o fato de que, no presente, sua estrutura de organização constitui um impedimento sério para enfrentar com sucesso os desafios do contexto macroeconômico da atualidade.

A incapacidade dos três níveis de governo - federal, estadual e municipal - em satisfazer adequadamente as demandas da sociedade se expressa na deficiente qualidade dos serviços públicos e no descontrole fiscal, considerado como uma das causas dos transtornos macroeconômicos das últimas décadas.

Durante o período 1970/88, a fragilidade financeira dos estados e municípios impossibilitou a maior atribuição de funções de caráter regional e local a esses níveis inferiores de governo. Nesse sentido, o envolvimento do governo federal em programas que, pela sua natureza, poderiam ser mais bem desempenhados pelos governos estaduais e locais provocou uma provisão de bens e serviços públicos ineficiente e pouco adaptada às necessidades e preferências regionais e locais.

Ademais, a participação da União nas áreas de educação, saúde, agricultura, desenvolvimento regional, habitação, infra-estrutura, entre muitas outras, provocou a sobreposição de funções e dificultou a identificação de responsabilidades de cada nível de governo.

Por trás da fragilidade financeira dos níveis inferiores de governo e da permissividade do marco institucional que regulamentava as relações financeiras entre União, estados e municípios, desenvolvia-se a irresponsabilidade fiscal dos administradores públicos dos governos subnacionais. A falta de responsabilidade fiscal era expressa na reduzida preocupação com a elevação das receitas tributárias próprias e a expansão das despesas públicas, justificadas pelo estímulo de poder transferir o financiamento dos seus déficits para o conjunto da Federação. A generalização desse comportamento pelos governos estaduais e municipais é uma causa importante do descontrole financeiro do sistema federativo nas décadas de 70, 80 e 90.

Atualmente, a manutenção da estabilidade econômica e a retomada do crescimento num contexto de abertura, bem como a própria melhora da eficiência na provisão de bens e serviços públicos, impõem a necessidade da reestruturação do federalismo brasileiro.

Assim, a sustentabilidade da estabilidade econômica é altamente dependente da redução do déficit fiscal a partir da superação do descontrole financeiro dos três níveis de governo. Dessa forma, a retomada do crescimento econômico depende da geração de superávits fiscais, como a contribuição do setor público para a elevação do esforço de poupança doméstica. Finalmente, a maior adequação da oferta de bens públicos às preferências da sociedade requer a melhora da qualidade da provisão de bens e serviços públicos a partir da clara definição das funções da União, dos estados e dos municípios.

A eliminação do desequilíbrio fiscal, vista como condição imprescindível para enfrentar com sucesso os desafios macroeconômicos de estabilidade e crescimento, depende da redução da

despesa pública federal. Isso implica, frente à impossibilidade de continuar aumentando a pressão tributária sobre a sociedade, a necessidade de transferir funções, hoje desenvolvidas pelo governo federal, para os níveis inferiores de governo.

Adicionalmente, a descentralização de funções poderia favorecer uma provisão de bens públicos mais eficiente graças à maior proximidade dos governos estaduais e municipais às suas comunidades, promovendo maior adaptabilidade da oferta de bens públicos às demandas regionais e locais.

Para isso, requer-se que o sistema de financiamento das diferentes unidades de governo cumpra pelo menos duas funções básicas: *a)* garantir a suficiência financeira dos níveis inferiores de governo; e *b)* permitir a maior vinculação entre os custos e benefícios derivados da provisão de bens e serviços públicos.

A garantia de suficiência financeira implica que os distintos níveis de governo tenham a capacidade de financiar as despesas derivadas do exercício de suas funções com seus próprios recursos, como condição necessária à preservação da autonomia decisória na determinação do volume e composição dos bens e serviços que prestam a suas comunidades.

Por sua vez, a maior vinculação entre a carga tributária suportada pelas comunidades locais e as decisões de gasto público de seus governos correspondentes permite garantir a disciplina financeira das unidades inferiores de governo. Quando as decisões de gasto se traduzem em tributos, os contribuintes são os maiores interessados no controle do comportamento fiscal dos seus governos.

Garantir autonomia financeira e induzir responsabilidade fiscal são dois objetivos que podem ser atingidos com maior participação das receitas tributárias próprias na estrutura de financiamento das unidades inferiores de governo. Nesse sentido, elevar o grau de descentralização dos recursos tributários através da ampliação das competências tributárias dos níveis inferiores de governo poderia levar ao aumento da capacidade de obtenção de recursos tributários dessas unidades descentralizadas de governo.

No entanto, no Brasil, a existência de grandes disparidades econômicas inter-regionais faz com que a capacidade de obtenção de recursos tributários das diferentes unidades de governo do mesmo nível seja desigual, constituindo-se, portanto, no maior obstáculo para que a descentralização de competências tributárias possa traduzir-se em maior participação das receitas tributárias na estrutura de financiamento das unidades governamentais descentralizadas.

Além disso, elevar o grau de descentralização de competências tributárias poderia dar lugar a que diferenças econômicas regionais se projetem no âmbito do setor público, aprofundando as disparidades regionais já existentes. Regiões mais desenvolvidas, com bases tributárias maiores, teriam governos estaduais e locais com maior capacidade de obtenção de recursos tributários e poderiam ter melhor provisão de bens públicos para suas comunidades. Entretanto, regiões pobres teriam governos com menor capacidade fiscal e, portanto, menor oferta de bens públicos locais.

Assim, diante da incapacidade da maior parte das unidades inferiores de governo para

financiar com recursos próprios a provisão de bens e serviços públicos, o financiamento da redistribuição regional de recursos públicos mediante transferências intergovernamentais e/ou manutenção do envolvimento do governo federal em funções de caráter regional e local impõe a necessidade da centralização de recursos tributários nas mãos da União.

No entanto, maior centralização implicaria menor vinculação entre custos e benefícios dos bens públicos e, com isso, menores incentivos de disciplina fiscal por parte das unidades descentralizadas de governo.

As considerações anteriores tornam evidente a incompatibilidade dos objetivos de disciplina fiscal e melhora da eficiência na provisão de bens públicos com a necessidade de corrigir os desequilíbrios inter-regionais que caracterizam a Federação.

Na medida em que se pretenda descentralizar as funções do setor público para aliviar a situação financeira da União ou para elevar a eficiência na provisão de bens públicos, as diferenças de capacidade fiscal entre unidades de governo do mesmo nível darão lugar a uma oferta pública regionalmente desigual.

Assim, as dificuldades derivadas da existência de profundas disparidades socioeconômicas inter-regionais e o *trade-off* entre os desafios macroeconômicos atuais, bem como a necessidade de maior eficiência na provisão de bens públicos versus a correção dos desequilíbrios inter-regionais, são as principais motivações deste trabalho.

Em suma, postula-se que as disparidades inter-regionais da Federação e o inadequado marco institucional que regula as relações financeiras entre níveis de governo não só representam fontes explicativas do mau funcionamento do setor público brasileiro, mas também constituem os principais obstáculos para enfrentar com sucesso os desafios macroeconômicos do presente.

Nesse sentido, a primeira contribuição deste trabalho é a mensuração das disparidades de capacidade fiscal entre as unidades de governo do sistema federativo brasileiro a partir da estimação da influência das distintas características econômicas destas unidades sobre a obtenção de recursos tributários próprios correspondentes aos níveis inferiores de governo.

A segunda contribuição consiste na avaliação da influência dos mecanismos de financiamento não-tributário sobre o comportamento fiscal dos níveis inferiores de governo. Em particular, postula-se que as diferenças no esforço fiscal e o comportamento do gasto público das unidades de governo são explicadas pela crescente importância das transferências intergovernamentais em comparação com a das receitas tributárias na estrutura de financiamento.

A esse respeito, porquanto a baixa capacidade fiscal da maioria dos governos estaduais e municipais determina uma reduzida participação dos recursos tributários dentro de suas estruturas de financiamento, pode-se afirmar que as disparidades econômicas inter-regionais constituem a causa estrutural do desequilíbrio fiscal da Federação.

Uma das constatações derivadas desta análise é que, mais que a centralização tributária, a correção das disparidades inter-regionais de capacidade tributária através da utilização

massiva de transferências intergovernamentais constituiu-se na fonte institucional das distorções do sistema federativo brasileiro que levaram ao descontrole fiscal das duas últimas décadas.

O trabalho está composto de seis capítulos, incluindo esta primeira parte introdutória. No Capítulo 1, estabelecem-se as principais prescrições teóricas sobre a atribuição de competências tributárias entre níveis de governo em estruturas federativas. O Capítulo 2 descreve a atribuição de competências tributárias da União, dos estados e dos municípios no Brasil e analisa as tendências gerais da distribuição vertical de recursos tributários entre níveis de governo durante o período 1970/90. No Capítulo 3, propõe-se e desenvolve-se uma metodologia de mensuração das disparidades de capacidade e esforço fiscal das unidades de governo do mesmo nível. O Capítulo 4 registra a avaliação dos custos resultantes da utilização de transferências intergovernamentais a partir da análise e estimação dos efeitos destes mecanismos de financiamento não-tributários sobre o comportamento fiscal das unidades receptoras expresso no esforço de arrecadação e no gasto público. Nas conclusões, são discutidas as implicações derivadas do *trade-off* entre os objetivos de disciplina fiscal e eficiência na provisão de bens e serviços públicos e os de correção dos desequilíbrios inter-regionais de capacidade fiscal.

1. Bases conceituais na atribuição de competências tributárias entre níveis de governo

1.1. Introdução

Em estruturas de organização federativa, o desenho do sistema de impostos, além de estabelecer quais são os instrumentos tributários menos distorcivos em termos de eficiência alocativa, deve-se concentrar na definição dos níveis de governo mais adequados para exercer a gestão dos distintos instrumentos tributários do sistema.

Especificamente, a distribuição de responsabilidades tributárias entre níveis de governo deve considerar a mobilidade interjurisdicional de fatores e atividades econômicas, como possível resposta dos agentes econômicos frente a um sistema descentralizado de impostos. Portanto, a eficiência dos instrumentos tributários é altamente dependente da eleição da esfera adequada para a gestão tributária de cada um dos impostos do sistema.

Adicionalmente, em organizações federativas, o sistema tributário é um elemento central na estruturação das relações financeiras entre níveis de governo, que, por sua vez, desempenham um papel fundamental no funcionamento individual e coletivo das distintas unidades de governo.

Da perspectiva do funcionamento individual das diferentes esferas de governo, o objetivo básico de todo sistema tributário é gerar os recursos suficientes para financiar a provisão de bens e serviços públicos [Musgrave (1969)].

No entanto, a existência de disparidades socioeconômicas inter-regionais numa federação impede que todas as unidades de governo que a compõem possam financiar a totalidade de suas despesas com os recursos tributários gerados em suas jurisdições.

Por essa razão, o sistema de financiamento público em organizações federativas que apresentam desigualdades inter-regionais repousa não só em tributos, mas também em transferências intergovernamentais como mecanismos de correção dos desequilíbrios inter-regionais na capacidade de geração de recursos tributários próprios.

Porém, o peso dos recursos tributários, *vis-à-vis* o das transferências intergovernamentais na estrutura de financiamento das unidades receptoras, gera incentivos que acabam afetando o funcionamento da Federação.

Assim, as transferências podem se tornar um mecanismo de financiamento que permite repassar os custos da provisão de bens públicos locais para o conjunto da Federação. Por sua vez, a importância das transferências na estrutura de financiamento dos níveis receptores determina o pouco interesse destas na exploração das bases tributárias próprias.

Por conseguinte, a expansão do gasto e o reduzido esforço de arrecadação tributária das unidades receptoras têm efeitos sobre o equilíbrio fiscal do conjunto do setor público.

A definição ideal das responsabilidades tributárias entre níveis de governo e as dificuldades provenientes da existência de disparidades regionais na capacidade de financiamento tributário entre as unidades de governo do mesmo nível são os temas centrais deste capítulo,

que está composto de três seções: além desta seção introdutória, a segunda revisa as bases conceituais para a definição das responsabilidades tributárias dos níveis de governo e a Seção 1.3 aborda as dificuldades provocadas por um sistema de financiamento caracterizado pela reduzida participação das receitas tributárias próprias e altamente dependente das transferências intergovernamentais.

1.2. Teoria da distribuição de responsabilidades tributárias entre níveis de governo

Em estruturas federativas, a definição dos instrumentos tributários e dos níveis encarregados de sua gestão e administração deve cumprir dois requisitos básicos:

- a) a minimização de perdas de eficiência econômica mediante a correta eleição de instrumentos tributários e níveis para administrá-los; e
- b) a necessidade de garantir a suficiência financeira das distintas unidades de governo a partir de uma ampla participação das receitas tributárias na estrutura de financiamento dos níveis inferiores de governo que permita uma provisão de bens públicos eficiente e adaptada às preferências locais.

No que se refere ao primeiro objetivo, a teoria da tributação em estruturas federativas proporciona as orientações para que a definição dos instrumentos tributários e a distribuição de competências tributárias entre níveis de governo minimizem os custos, em termos de distorções e perdas de eficiência alocativa, que qualquer sistema de impostos promove.¹

Por sua vez, essa análise permite estabelecer as fontes de receita tributária mais apropriadas para financiar os gastos dos distintos níveis de governo. A respeito, o grau de correspondência entre contribuintes e beneficiários dos bens e serviços públicos provisionados por cada nível de governo define as fontes mais adequadas de financiamento das distintas esferas de governo.

A consideração da mobilidade interjurisdicional de fatores e atividades como possível resposta dos agentes econômicos diante do estabelecimento de impostos locais é a principal contribuição do modelo de Tiebout (1956): a minimização dos efeitos do sistema de impostos sobre a mobilidade interjurisdicional permite definir quais níveis devem ser os encarregados da gestão dos impostos sobre fatores e atividades econômicas.

A primeira prescrição proveniente do modelo de Tiebout é a necessidade de atribuir aos níveis inferiores de governo (locais) a tributação sobre os fatores imóveis. Nessa direção, sugere-se que os impostos sobre a propriedade sejam atribuídos aos governos locais [Oates (1972)].

Além da redução das possibilidades de mobilidade interjurisdicional, uma vantagem adicional da atribuição dos impostos sobre a propriedade para os governos locais é a maior identificação entre contribuintes e beneficiários dos bens públicos locais com tal tipo de impostos.

Portanto, como a vinculação entre carga tributária e oferta de bens e serviços públicos é um determinante importante do grau de eficiência da provisão de bens públicos, a estrutura de financiamento dos governos locais deve descansar majoritariamente em taxas (*user charges*)

pela utilização de serviços públicos e em impostos sobre a propriedade que permitem maior identificação entre contribuintes e beneficiários da provisão local de bens públicos.

No caso das taxas, a correspondência entre contribuintes e beneficiários é clara e, como a provisão local de bens e serviços provoca a valorização das propriedades dentro de uma jurisdição, os impostos sobre a propriedade permitem uma vinculação razoável entre benefícios e carga de impostos [Rubinfeld (1987)].

Em contrapartida, o reconhecimento de que a mobilidade interjurisdicional é uma resposta quase sempre factível ante a aplicação descentralizada de impostos sobre o rendimento de fatores móveis permite induzir que os instrumentos tributários sobre tais fatores devem ser aplicados em escala nacional e, por isso, atribuídos ao nível superior de governo [Atkinson e Stiglitz (1980)].

Uma implicação importante disso é a necessidade de que os instrumentos tributários de carácter redistributivo correspondam ao nível mais abrangente de governo, devido ao fato de que os objetivos de equidade distributiva podem ser atingidos sem afetar a eficiência na alocação espacial de recursos na economia com a aplicação nacional de tributos sobre os rendimentos dos agentes econômicos.

Os argumentos a favor da aplicação federal desse tipo de tributos também repousam na própria eficiência da provisão de bens e serviços públicos. Como o alcance nacional dos benefícios derivados da provisão de bens públicos federais e a sua própria natureza coletiva dificultam a identificação de beneficiários e contribuintes, o financiamento tributário do nível superior de governo através de impostos sobre o rendimento dos agentes econômicos, baseados na capacidade de pagamento, não requerem a vinculação entre beneficiários e contribuintes e, portanto, não afetam a eficiência na provisão de bens públicos [Maxwell (1969)]. Ao contrário, se o financiamento tributário dos bens públicos locais baseia-se em impostos de carácter redistributivo, deve-se esperar uma oferta pública excessiva em comparação à que seria produzida sob condições ótimas [Peltzman (1992)].

Por outro lado, a federalização de impostos sobre fatores móveis impede que unidades de governo do mesmo nível possam utilizar a política tributária para atrair fatores produtivos às suas regiões. Nesse sentido, o carácter nacional dos tributos sobre fatores móveis elimina as possibilidades de guerras fiscais entre unidades de governo do mesmo nível.

Distintamente da definição inequívoca de responsabilidades em relação aos impostos sobre a propriedade e sobre os rendimentos, os critérios de eficiência e equidade não oferecem uma orientação clara no que se refere aos níveis de governo que seriam adequados para administrar os tributos de carácter indireto devido à ambigüidade dos critérios que favorecem a atribuição das responsabilidades sobre esse tipo de tributos para um determinado nível de governo.

O princípio da correspondência entre a dimensão da base tributária e o nível de governo responsável pela sua exploração favorece a descentralização dos impostos sobre este campo [Shah (1992)].

Na mesma linha, como a maior participação dos recursos tributários próprios na estrutura de financiamento das unidades descentralizadas de governo desempenha um papel fundamental

para garantir uma provisão de bens públicos eficiente e adaptada às preferências locais e como os tributos indiretos constituem parte importante das receitas tributárias, especialmente em países subdesenvolvidos, a descentralização desses tributos permitiria garantir a suficiência financeira das unidades inferiores de governo.

No entanto, apesar dos benefícios da maior participação de receitas tributárias no financiamento das unidades inferiores de governo, a aplicação descentralizada de impostos sobre a produção e comercialização pode gerar distorções dentro do sistema de financiamento público porque uma das características mais importantes de toda federação é o amplo grau de abertura de suas economias, o que torna possível o repasse do peso do financiamento público regional ou local para outras comunidades através da exportação de impostos.

Diante disso, se os bens públicos locais podem ser financiados por outras jurisdições, rompe-se com a correspondência entre contribuintes e beneficiários, o que leva a uma provisão ineficiente (excessiva) de bens públicos da jurisdição que exporta impostos.

Ademais, a possível utilização de incentivos fiscais sobre esse tipo de tributos por parte dos níveis inferiores de governo com a finalidade de atrair atividades econômicas para suas jurisdições é outro argumento a favor da gestão federal sobre os impostos indiretos. A descentralização de tal tipo de tributos estimula a concorrência predatória entre unidades do mesmo nível a partir de incentivos tributários que acaba diminuindo a capacidade tributária de todas as unidades de governo.

Uma outra justificativa para a adoção centralizada desses tributos fundamenta-se na utilização do sistema tributário para atingir objetivos gerais de política econômica. Registre-se que a necessidade de coerência da política econômica requer a centralização dos instrumentos tributários sobre este campo [Gordon (1983)].

Ainda mais importante, o reconhecimento de que uma das funções do sistema federativo é a correção dos desequilíbrios inter-regionais no grau de desenvolvimento econômico que levam à existência de bases de tributação desigualmente distribuídas é outro argumento que favorece a atribuição dos impostos sobre produção e comercialização para a esfera superior de governo com a finalidade de evitar que as disparidades inter-regionais se traduzam numa provisão desigual de bens públicos.

A discussão anterior permite perceber que a correta eleição de instrumentos tributários e a adequada distribuição de responsabilidades tributárias entre níveis de governo não garantem a suficiência financeira das diversas unidades federativas, devido à existência de disparidades econômicas inter-regionais que dão lugar a capacidades de obtenção de recursos tributários diferentes e a uma desigual provisão de bens e serviços públicos.

Assim, observa-se um certo grau de incompatibilidade entre a minimização das perdas de eficiência e a garantia de suficiência financeira. Essa incompatibilidade é mais profunda em estruturas federativas caracterizadas por enormes disparidades socioeconômicas inter-regionais, o que permite observar que, no desenho do sistema de tributação, a aplicação direta dos princípios teóricos pode provocar a insuficiência financeira das unidades descentralizadas de governo.

Em contraposição, a igualação das disparidades de capacidade fiscal tem custos em termos de eficiência, principalmente na própria provisão de bens públicos, já que a utilização de transferências intergovernamentais destinadas à igualação de recursos financeiros entre unidades de governo debilita a vinculação entre a carga tributária local e os benefícios derivados da provisão de bens públicos locais.

Nesse sentido, a existência de enormes disparidades inter-regionais que caracterizam a estrutura federativa no Brasil justifica uma análise mais profunda dos problemas derivados da incompatibilidade entre os objetivos de eficiência e a necessidade de atenuar as disparidades na capacidade de obtenção de recursos tributários entre unidades de governo. Nesse sentido, na próxima seção são discutidas as distorções provocadas pela utilização de transferências intergovernamentais como mecanismo de correção dos desequilíbrios inter-regionais na provisão de bens e serviços públicos.

1.3. Disparidades inter-regionais e distorções no financiamento público

Uma das implicações mais importantes do *trade-off* entre os objetivos de minimização de custos em termos de eficiência alocativa e de provisão de bens públicos e os objetivos de compensação das disparidades inter-regionais guarda relação com o processo de decisões sobre a alocação dos recursos do setor público.

Quando a distribuição da carga tributária é definida de acordo com os benefícios recebidos pela provisão de bens e serviços públicos, o sistema de impostos estaria traduzindo o preço dos bens e serviços provisionados pelo setor público a seus usuários, garantindo, dessa forma, que o processo de decisão de alocação de recursos do setor público leve em consideração a vinculação entre custos e benefícios [Lindhal (1919) e Biehl (1991)].

A aplicação do princípio de correspondência num sistema fiscal descentralizado favorece a chamada *accountability*, que significa que os recursos necessários para financiar as despesas das unidades descentralizadas de governo sejam repassados a suas comunidades correspondentes através da carga de impostos que suportam [Bosch (1992)].

Assim, a correspondência entre carga tributária e provisão de bens públicos locais por parte de todas as unidades de governo constitui-se no elemento racionalizador das despesas públicas, porque garante que as comunidades locais percebam o nexo entre impostos locais e decisões de gasto de seus respectivos governos e, dessa forma, demandem destes a responsabilidade na administração de recursos públicos [Alvarez (1992)].

Nessa direção, a *accountability* pode ser garantida enquanto as unidades descentralizadas de governo tenham a capacidade de financiar suas despesas com impostos extraídos de suas respectivas comunidades, o que implica a necessidade de um elevado grau de descentralização tributária que garanta a suficiência financeira das unidades inferiores de governo.

No entanto, já se mencionou que a concentração espacial de bases tributárias, como resultado da existência de disparidades regionais, promoveria uma provisão desigual de bens e serviços públicos, porquanto tal provisão estaria determinada exclusivamente pela capacidade tributária das unidades descentralizadas de governo.

Para atenuar os efeitos das disparidades de capacidade tributária sobre a provisão de bens e serviços públicos, utilizam-se sistemas de transferências intergovernamentais cujo objetivo é a correção dos desequilíbrios inter-regionais na capacidade de tributação das distintas unidades de governo.

Como as transferências intergovernamentais são geralmente financiadas por recursos obtidos pelo nível superior de governo nas unidades federativas mais desenvolvidas (isto é, impostos federais) e destinadas às unidades de governo nas regiões mais pobres através de fórmulas de repartição baseadas em critérios de caráter redistributivo, a utilização desse mecanismo de financiamento, distintamente das fontes tributárias próprias, debilita o nexo entre carga de impostos e gastos públicos locais.²

Assim, a importância das transferências intergovernamentais na estrutura de financiamento das unidades receptoras guarda uma relação inversa com o grau de vinculação entre carga tributária e provisão de bens públicos em estruturas descentralizadas.

As transferências intergovernamentais promovem a subvaloração dos custos dos bens públicos locais, levando a uma provisão ineficiente, isto é, excessiva, em relação àquela que seria produzida no caso em que os impostos locais financiam a totalidade dos bens públicos oferecidos localmente [Niskanen (1973)].

A menor correspondência entre a carga de impostos e a provisão de bens públicos locais provoca a separação entre os impostos e as decisões de gasto público. Como as transferências intergovernamentais compensatórias são financiadas por impostos federais, cria-se a percepção de que o custo dos bens públicos locais pode ser financiado por contribuintes não-locais [Winner (1983)].

A separação das decisões de gasto e de tributação, por isso, induz ao repasse do financiamento das despesas das unidades descentralizadas para o conjunto da Federação, provocando a expansão do gasto das unidades receptoras. Por outro lado, embora os beneficiários dos bens públicos locais não tenham que financiar essa provisão, o financiamento não-tributário desestimula o esforço de arrecadação de receitas próprias pelas unidades receptoras das transferências. Obviamente, a generalização desse comportamento acaba afetando o equilíbrio fiscal da Federação.

Diante disso, pode induzir-se que estruturas federativas caracterizadas pela existência de disparidades socioeconômicas inter-regionais tendem a gerar desequilíbrios fiscais nos diferentes níveis de governo.

2. Atribuição de competências tributárias e distribuição vertical de recursos tributários entre níveis de governo no período 1970/90

2.1. Introdução

A distribuição vertical de recursos tributários entre níveis de governo tem sido o tema central da discussão dos problemas do federalismo fiscal brasileiro. Uma comprovação disso é o fato de que, durante a década de 80, a principal crítica à reforma tributária de 1967 foi a centralização de recursos tributários nas mãos do governo federal, identificada como a causa mais relevante da fragilidade e dependência financeira das unidades federativas descentralizadas.

Contrariamente, na atualidade, a reforma tributária de 1988 é criticada por ter ampliado a participação tributária dos níveis inferiores de governo sem a correspondente ampliação de suas responsabilidades, afetando o equilíbrio financeiro da União. Nessa direção, o aprofundamento da crise fiscal tem sido associado à descentralização incompleta promovida pela reforma.

Apesar da importância da distribuição vertical de recursos tributários na identificação dos desequilíbrios fiscais do sistema federativo, a análise do grau de centralização como determinante principal do funcionamento da Federação tem várias limitações.

Em primeiro lugar, a participação das esferas de governo na arrecadação global está determinada não só pela atribuição de competências tributárias entre níveis de governo, mas também pela composição da carga tributária e pela distribuição regional de bases de tributação.

A esse respeito, no Brasil, como a definição de responsabilidades tributárias, regulamentada pelas reformas de 1967 e 1988, é compatível com as prescrições da teoria do federalismo fiscal, não é possível afirmar que tais reformas tiveram um conteúdo centralizador ou descentralizador. Na realidade, ambas simplesmente respondiam a uma distribuição racional e eficiente dos instrumentos tributários entre níveis de governo.

Portanto, mais do que o perfil centralizador da reforma tributária de 1967, a evolução da estrutura da carga tributária é a causa mais relevante da concentração de recursos tributários em poder da União. Assim, a baixa capacidade tributária da maioria das unidades inferiores de governo e a sua exploração inadequada pelos estados e municípios também se constituíram nas causas da reduzida participação dos níveis inferiores na receita tributária global.

Em segundo lugar, o nível de agregação utilizado nas análises conduz a generalizações inadequadas sobre o comportamento tributário das unidades de governo do mesmo nível e da própria União em cada unidade federativa. A falta de consideração das disparidades inter-regionais de capacidade tributária, resultantes da existência de bases econômicas diferentes, é uma séria limitação às análises sobre a evolução do grau de centralização tributária.

Uma consequência disso é que o próprio grau de centralização tributária varia entre unidades federativas, o que está associado às disparidades inter-regionais no grau de desenvolvimento econômico.

Este capítulo objetiva avaliar o papel da definição de competências tributárias entre níveis de governo e da evolução da estrutura da carga tributária sobre a distribuição da arrecadação tributária entre União, estados e municípios durante o período 1970/90, assim como introduzir a consideração das disparidades econômicas inter-regionais na análise da repartição vertical de recursos tributários.

Nas Seções 2.2. e 2.3 são descritos os sistemas tributários desenhados pelas reformas tributárias de 1967 e 1988 e compara-se a distribuição de responsabilidades tributárias entre União, estados e

municípios sob estas reformas com as prescrições da teoria do federalismo fiscal desenvolvidas no capítulo anterior.

Finalmente, a Seção 2.4 chama a atenção para as diferenças regionais na carga global e por níveis de governo e introduz as disparidades inter-regionais da Federação brasileira como uma causa importante das tendências seguidas pela repartição vertical de receitas tributárias entre níveis de governo.

2.2. A reforma tributária de 1967

Durante o período 1970/88, o sistema tributário e os níveis de governo responsáveis pela sua administração foram definidos pela Constituição de 1967 no seu capítulo tributário.

A reforma tributária de 1967 impulsionou a modernização da estrutura tributária vigente desde 1946 mediante a definição dos campos de tributação, a racionalização do sistema tributário, a eliminação de impostos de caráter cumulativo e sua substituição por impostos sobre o valor adicionado, a ampliação do imposto de renda com a inclusão dos rendimentos do capital na sua base de tributação e a reorganização do aparelho de administração tributária [Simonsen (1993)].

A propriedade, os rendimentos dos agentes econômicos, a produção e a comercialização de bens e serviços e o comércio internacional constituíram os campos de tributação definidos pela reforma tributária de 1967. Definidas essas quatro bases de tributação, selecionaram-se os instrumentos tributários para sua exploração. A Tabela 2.1, que compara as estruturas tributárias sob as Constituições de 1946, 1967 e 1988 [Longo (1984) e Afonso *et alii* (1989)], permite notar que a reforma de 1967 manteve da estrutura tributária anterior os dois principais impostos sobre a propriedade: o Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto Territorial Rural (ITR) [Giffoni e Villela (1987)].

A única modificação na estrutura de tributação sobre a propriedade foi a fusão do antigo imposto municipal sobre a transmissão de bens imóveis *intervivos* e do imposto estadual sobre transmissões *causa mortis* no Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

A ampliação do campo de tributação sobre os rendimentos dos agentes econômicos foi uma modificação significativa na estrutura tributária: a incorporação dos rendimentos do capital através da criação do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), que anteriormente eram taxados pelo Imposto sobre Negócios e Economia, causou maior participação dos impostos diretos na estrutura da carga tributária global.

Tabela 2.1
Estrutura tributária sob as Constituições de 1946, 1967 e 1988

	Constituição de 1946	Constituição de 1967	Constituição de 1988
União	Imp. sobre Importação (II) Imp. sobre Consumo (IC) Imp. Únicos (IULC, IUEE, IUM) Imp. sobre a Renda (IR) Imp. sobre Transferências ao Exterior (ITE) Imp. sobre Negócios e Economia (INE) Imp. Extraordinários (IE)	Imp. sobre Importação (II) Imp. sobre Exportação (IE) Imp. sobre Produtos Industrializados (IPI) Imp. Únicos (IULC, IUEE, IUM) Imp. sobre Serviços de Comunicação (ISC) Imp. sobre Transportes (IT) Imp. sobre a Renda de Pessoas Físicas e Jurídicas (IRPF e IRPJ) Imp. sobre Operações Financeiras (IOF) Imp. Extraordinários (IEx) Imp. Territorial Rural (ITR)	Imp. sobre Importação (II) Imp. sobre Exportação (IE) Imp. sobre Produtos Industrializados (IPI) Imp. sobre a Renda de Pessoas Físicas e Jurídicas (IRPF e IRPJ) Imp. sobre Operações Financeiras (IOF) Imp. Territorial Rural (ITR) Imp. Extraordinários (IEx) Imp. sobre Grandes Fortunas (IGF)
Estados	Imp. sobre Vendas e Consignações (IVC) Imp. sobre a Transmissão de Bens Imóveis (<i>Causa Mortis</i>) (ITBI-CM) Imp. sobre Exportação (IE) Imp. sobre Atos Regulados (IAR) Imp. Especiais (IE) Imp. Territorial Rural (ITR)	Imp. sobre a Circulação de Mercadorias (ICM) Imp. sobre a Transferência de Bens Imóveis (ITBI) Imp. sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	Imp. sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte e Comunicação (ICMS) Imp. sobre a Transmissão de Bens Imóveis (<i>Causa Mortis</i>) (ITBI-CM) Imp. sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)
Municípios	Imp. sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) Imp. sobre a Transmissão de Bens Imóveis (Intervivos) (ITBI-IV) Imp. sobre Indústrias e Profissões (IIP) Imp. de Licença (IL) Imp. sobre Diversões Públicas (IDS) Imp. sobre Atos de Economia (IAE)	Imp. sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) Imp. Sobre Serviços (ISS)	Imp. sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) Imp. Sobre Serviços (ISS) Imp. sobre a Transmissão de Bens Imóveis (<i>Intervivos</i>) (ITBI-IV) Imp. sobre Vendas de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVVCL)

A maior modificação promovida pela reforma tributária de 1967 ocorreu no campo dos impostos indiretos sobre a produção e a comercialização, com a substituição de impostos de caráter cumulativo (ou em cascata) por outros sobre o valor adicionado. Assim, os antigos Impostos sobre o Consumo (IC) e sobre Vendas e Consignações (IVC), ambos cumulativos, foram substituídos pelos Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI) e sobre a Circulação de Mercadorias (ICM), ambos com incidência sobre o valor adicionado.

A racionalização desse campo de tributação também atingiu a prestação de serviços com a criação de um Imposto Sobre Serviços (ISS) amplo, que englobou vários impostos municipais sobre serviços que tinham uma base estreita e um potencial de arrecadação bastante reduzido (como o Imposto sobre Indústrias e Profissões, o Imposto de Licença, o Imposto sobre Diversões Públicas, dentre os mais importantes).

Apesar dessas melhorias no sistema de impostos, a manutenção de tributos indiretos de caráter cumulativo, tais como os Impostos Únicos sobre Lubrificantes e Combustíveis (IULC), Energia Elétrica (IUEE) e Minerais (IUM), sobre Serviços de Comunicação (ISC) e sobre Transportes (IT), bem como o próprio ISS municipal, impossibilitou maior modernização do sistema de tributação.

Finalmente, a necessidade de utilização dos instrumentos tributários sobre o comércio exterior como parte da política comercial do país motivou a centralização da legislação e administração dos Impostos sobre Exportação (IE) e Importação (II), que anteriormente correspondiam aos estados e à União, respectivamente [Varsano (1981)].

No que se refere à distribuição dos instrumentos tributários entre os três níveis de governo, a Tabela 2.1 permite perceber que um dos efeitos da reforma tributária de 1967 foi a concentração dos instrumentos tributários nas mãos da União.

Como as modificações anteriores estavam orientadas pela preocupação dos formuladores da reforma tributária de 1967 em fazer do sistema tributário um instrumento adequado para acelerar o crescimento econômico, a centralização tributária garantia a liberdade e flexibilidade ao governo federal para criar incentivos através do sistema tributário que visavam acelerar o crescimento econômico [Varsano (1981)].

Além da própria racionalização e modernização do sistema de impostos, a baixa taxa sobre o patrimônio (a propriedade imobiliária era a única parte da riqueza tributada), os incentivos outorgados sobre o IRPJ, a tímida progressividade do IRPF, as isenções do IPI, o tratamento tributário às exportações e as elevadas taxas do II permitem apreciar a utilização da política tributária, por parte do governo federal, no estímulo ao crescimento e à industrialização da economia.

Por outro lado, o conteúdo centralizador da reforma de 1967 se expressava no poder da União para intervir na definição de alíquotas e incentivos fiscais sobre os impostos do sistema, mesmo nos que não eram de sua competência.

Assim, a reforma de tributária de 1967 reservava à União o direito de determinar incentivos fiscais sobre o ICM estadual e estabelecia restrições à autonomia dos governos estaduais na determinação de alíquotas deste imposto, além de criar mecanismos de coordenação de política tributária entre os estados (Confaz) para evitar possíveis guerras fiscais.

Da perspectiva financeira, uma das preocupações básicas da reforma de 1967 foi a elevação da receita tributária para fazer face ao crescente déficit do governo, atribuído a um aumento dos gastos públicos, derivados da ativa participação do setor público no processo de desenvolvimento e industrialização do

país [Varsano (1981)].

O protagonismo do governo federal no comando do esforço de desenvolvimento fez com que as despesas deste nível aumentassem de 8% na década de 50 até 15% em 1964. Para fazer frente a essa constante elevação das despesas federais, a reforma de 1967 favoreceu a ampliação da capacidade de financiamento do governo federal não só pela elevação da carga global, mas também a partir da concentração dos recursos tributários em mãos da União.

A esse respeito, a partir da segunda metade da década de 70, criou-se um consenso entre os analistas do sistema tributário brasileiro no sentido de destacar que um dos efeitos da reforma tributária de 1967 foi a excessiva centralização tributária, em prejuízo dos níveis inferiores de governo, que perderam bases de tributação e tiveram dificultada a adequação de suas necessidades de gasto com a reduzida capacidade de obtenção de recursos tributários.

Nessa perspectiva, a insuficiência e a dependência financeira de estados e municípios foram apontadas como as principais distorções promovidas pelo sistema tributário vigente. A insuficiência financeira e a perda de autonomia decisória dos níveis inferiores de governo impediram o atendimento de demandas locais.

Rezende (1982) advertia sobre o progressivo esvaziamento da capacidade de intervenção e a perda da autonomia decisória dos níveis inferiores de governo, resultantes não só da centralização tributária, mas também “de um conjunto de transformações institucionais nas relações intergovernamentais que alteraram a natureza da dependência financeira desses níveis”.

Afonso e Souza (1985) mencionavam que, desde a formulação da reforma tributária de 1967 e logo após o agravamento da crise financeira dos níveis inferiores de governo, o problema da reduzida base geradora de recursos próprios dos governos estaduais e municipais foi enfrentado com a ampliação do sistema de transferências intergovernamentais, que trouxe o aumento do grau de dependência dos níveis inferiores, acarretando a perda de autonomia decisória dos níveis inferiores de governo.

Por outro lado, a baixa capacidade de obtenção de recursos tributários por parte dos níveis inferiores de governo foi atenuada, além dos mecanismos de transferências intergovernamentais, com a utilização de mecanismos alternativos de financiamento. Dessa forma, a partir da década de 70, estados e municípios utilizaram de forma intensa as operações de crédito para financiar a expansão dos investimentos, assim como o crescimento de suas despesas correntes [Afonso e Rezende (1988)].

Por sua vez, a massiva utilização de empréstimos foi favorecida pela inoperância dos mecanismos de controle sobre o endividamento e pelo próprio estímulo para contratar operações creditícias por parte das agências federais de financiamento.

Na medida em que os níveis inferiores de governo se viram forçados a utilizar massivamente empréstimos para financiar suas despesas, a situação financeira do conjunto da Federação sofria uma contínua deterioração, já que a contratação de dívida assumiu a natureza disfarçada de transferência da União e de suas agências diante da freqüente inadimplência de estados e municípios.

Em contrapartida, “o crescimento do endividamento reforçou os laços de dependência, já que a incapacidade para honrar os serviços da dívida levou os governos subnacionais a recorrer ao aumento da ajuda financeira federal ou à cobertura forçada dos compromissos pelo Tesouro” [Afonso e Rezende (1988)].

Apesar de o processo de endividamento ter levado à perda de autonomia decisória dos níveis inferiores de governo, a dependência financeira, paradoxalmente, encobriu a irresponsabilidade fiscal destes níveis, já que a utilização de mecanismos de transferências intergovernamentais e o endividamento acabaram sendo usados no repasse do financiamento de despesas estaduais e municipais para o conjunto da Federação.

Sem dúvida, a centralização de instrumentos e recursos tributários, imposta pela reforma de 1967, causou a insuficiência e fragilidade financeira dos níveis inferiores de governo e gerou uma série de distorções no financiamento público. Mas deve-se reconhecer que, mais que intencionada, a centralização foi o resultado natural da modernização e racionalização do sistema tributário e da correta atribuição de responsabilidades tributárias entre União, estados e municípios.

A racionalização do sistema tributário reduziu o número de tributos de base estreita e os substituiu por impostos de incidência mais ampla, favorecendo, dessa maneira, a atribuição dos novos tributos de maior incidência para o nível superior de governo, com a conseqüente perda de bases tributárias dos níveis inferiores.

Nessa mesma linha, a correta atribuição de responsabilidades tributárias entre esferas de governo promovida pela reforma tributária de 1967 impossibilita caracterizá-la como centralizadora.

Assim, as taxas e os impostos sobre a propriedade foram as principais fontes de financiamento tributário dos governos locais. Ainda que a administração do ITR correspondesse à União (devido à fragilidade administrativa dos níveis inferiores de governo), toda a sua arrecadação era transferida aos municípios de origem.

Por sua vez, a reforma tributária de 1967 estabeleceu corretamente que os governos estaduais deveriam financiar suas atividades com impostos de base regional, tais como o ITBI, o IPVA e, principalmente, o ICM, com o objetivo de preservar a correspondência entre a dimensão da base impositiva e o nível de governo encarregado pela sua administração.

No que tange à atribuição dos impostos sobre os rendimentos dos agentes econômicos, a atribuição exclusiva para a União desses instrumentos tributários, baseados na capacidade de pagamento dos contribuintes, também atendia aos critérios teóricos analisados no Capítulo 1.

A existência de disparidades regionais no grau de desenvolvimento econômico tornou inevitável a centralização de impostos com base de incidência desigualmente distribuída entre regiões. Nesse sentido, a extrema concentração das atividades industriais nas regiões Sudeste e Sul recomendava a federalização do IPI para impedir que a distribuição desigual das suas bases de tributação se refletisse em diferenças inter-regionais de capacidade tributária.

Dentro da mesma lógica, as desigualdades inter-regionais deveriam favorecer a atribuição ao governo federal do ICM. No entanto, com o objetivo de dotar os governos estaduais de recursos tributários suficientes para atender às demandas regionais, a reforma de 1967 atribuiu aos estados a gestão do ICM, o principal tributo do sistema, em termos de base de incidência e arrecadação.

Ademais, a amplitude do sistema de transferências intergovernamentais, descrito na Tabela 2.2, é outro fato que impede caracterizar o sistema tributário fundado em 1967 como centralizador.

Por seu lado, o financiamento das transferências também era compatível com as prescrições teóricas do

federalismo fiscal. Desse modo, atendendo ao menor grau de vinculação entre contribuintes e beneficiários dos impostos sobre os rendimentos (baseados na capacidade de pagamento), assim como o próprio espírito redistributivo do IRPF, do IRPJ e do IPI, os 14% e 17% da arrecadação provenientes deste último imposto eram destinados aos Fundos de Participação de Estados e Municípios, respectivamente, e rateados em função do grau de desenvolvimento regional das unidades federativas.

Ainda mais, a reforma tributária de 1967 estabeleceu que a arrecadação proveniente do IPI financiasse os Fundos de Participação de Estados e Municípios nas mesmas percentagens dos Impostos de Renda e repartidos entre estes com a finalidade de corrigir os desequilíbrios inter-regionais na capacidade de financiamento tributário.

Dentro das mesmas considerações, as arrecadações do IULC, IUEE e IUM eram repartidas entre estados e municípios de acordo com o grau de desenvolvimento regional.

A ampla participação das regiões mais desenvolvidas na arrecadação dos Impostos de Renda e do IPI e as fórmulas de rateio regional dos recursos a serem transferidos pelos Fundos de Participação de Estados e Municípios mostram o caráter redistributivo regional desses mecanismos de transferências intergovernamentais, porquanto a carga do financiamento recaía sobre as regiões mais ricas enquanto tais recursos beneficiavam principalmente as regiões mais pobres.

Tabela 2.2
Repartição das receitas tributárias sob as Constituições de 1967 e 1988

Constituição de 1967	Constituição de 1988
União para Estados	
Fundo de Participação de Estados 14% da Arrecadação do IR e de IPI Fundo Especial 2% da Arrecadação do IR e do IPI IUEE, IUM, IULC, IT 50%, 70%, 40% e 50%, respectivamente	Fundo de Participação de Estados 21,5% da Arrecadação do IR e de IPI IPI Proporcional às Exportações 10% da Arrecadação Impostos que a União instituiu no exercício de competência residual 20% da Arrecadação IR Retido na Fonte Fundos Regionais (FNE, FNO, FCO) 3% da Arrecadação do IR e do IPI
União para Municípios	
Fundo de Participação dos Municípios 17% da Arrecadação do IR e do IPI IUEE, IUM, IULC, IT 10%, 20%, 20% e 20%, respectivamente IR Retido na Fonte ITR 100% da Arrecadação	Fundo de Participação dos Municípios 22,5% da Arrecadação do IR e do IPI ITR 50% da Arrecadação IR Retido na Fonte
Estados para Municípios	
20% do ICM 50% do IPVA 50% do ITBI	25% do ICMS 50% do IPVA 25% dos recursos recebidos pelo IPI proporcional às exportações

25% dos recursos recebidos pelos fundos regionais

Fonte: Afonso, *et alii* (1989).

Em suma, tanto pela correta atribuição de responsabilidades tributárias entre níveis de governo e pelo generoso sistema de transferências intergovernamentais, a centralização atribuída ao sistema tributário vigente no período 1967/88 é mais o resultado da evolução da estrutura da carga tributária do que o caráter centralizador da reforma de 1967.

Nessa direção, a Tabela 2.3, que mostra a evolução da carga tributária global e por nível de governo, permite observar que, apesar de as cargas tributárias dos três níveis de governo exibirem uma tendência decrescente durante o período 1970/88, as cargas estaduais e municipais sofreram uma queda maior em comparação com a carga federal, o que determinou a redução da participação dos níveis inferiores de governo na carga global.

Tabela 2.3
Carga tributária global por níveis de governo –
1970/91

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
União																				
IR	2,52	2,50	2,86	2,88	3,20	3,13	3,01		2,98	3,12			3,22	3,85	4,21	4,40	4,47	3,73	4,11	3,95
IPI	4,38	4,38	4,27	3,88	3,91	3,52	3,13	3,29	2,68	2,28	2,98	3,10		2,15	2,02	1,31	1,73	2,07	2,34	2,03
Únicos	1,73	1,68	1,69	1,53	1,28	1,17	1,82	2,79	1,49	1,19	2,26	2,15		0,56	0,48	0,45	0,52	0,5	0,55	0,54
IT/ISC	2,14	2,03	1,97	1,39	1,52	2,10	1,59	1,50	1,95	1,81	0,70	0,57		1,87	2,1	1,02	1,42	1,03	1,49	1,35
II/IE	0,68	0,69	0,76	0,78	0,95	0,96	0,93	1,90	0,64	0,60	2,14	2,16		0,53	1,08	1,03	0,62	0,55	0,6	0,7
IOF	0,00	0,00	0,00	0,39	0,39	0,04	0,42	0,69	0,36	0,40	1,24	0,67		1,12	0,69	0,63	0,52	0,64	0,55	0,33
ITR	0,2	0,19	0,16	0,12	0,07	0,14	0,13	0,35	0,11	0,18	0,98	1,14		0,13	0,15	0,1	0,08	0,1	0,12	0,14
								0,14			0,23	0,25								
Imp. União	11,65	11,47	11,71	10,97	11,32	11,06	11,03	10,66	10,21	9,58	10,53	10,04	9,58	10,37	8,75	9,29	9,36	9,38	9,2	7,51
Contribuição Social	5,68	5,88	6,42	6,97	6,96	7,83	7,88	8,19	8,45	8,23	7,70	7,83	9,21	8,34	7,56	7	8,03	7,19	6,44	7,34
IAPAS	3,96	3,92	4,05	4,37	4,21	4,89	4,84		5,19	5,12			5,93	5,23	4,63	4,46	4,68	4,56	4,12	4,28
Previdência	0,43	0,42	0,43	0,40	0,40	0,35	0,48	5,01	0,51	0,53	4,84	4,91		0,43	0,19	0,25	0,14	0,13	0,11	0,12
FGTS	1,29	1,35	1,40	1,38	1,36	1,45	1,38	0,49	1,49	1,43	0,46	0,48		1,44	1,31	0,99	0,99	1,4	1,12	0,89
PIS-Pasep	0,00	0,19	0,54	0,82	0,99	1,14	1,18	1,42	1,26	1,15	1,35	1,38		1,03	1,01	0,81	0,83	1,14	0,75	0,59
Finsocial	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,27	0,00	0,00	1,05	1,06		0,38	0,6	0,88	0,58	0,68	0,65	1,21
								-			0,00	0,00								
Total União	17,33	17,35	18,13	17,94	18,28	18,89	18,91	18,85	18,66	17,81	18,23	17,87	18,79	18,71	16,31	16,29	17,39	16,57	15,64	14,85
Estados																				
ICMS	6,87	6,25	6,19	5,91	5,54	4,90	4,84		5,02	4,72			4,78	4,64	4,55	5,01	6,07	5,26	5	6,08
IPVA/TTBI	1,08	0,94	0,98	0,85	0,88	0,67	0,61	4,82	0,65	0,62	4,65	4,80		0,58	0,53	0,63	0,47	0,66	0,64	0,6
								0,59			0,55	0,50								

Total Estados	7,95	7,19	7,17	6,76	6,42	5,57	5,45	5,41	5,67	5,34	5,20	5,30	5,36	5,17	5,18	5,48	6,73	5,9	5,6	6,58
Municípios																				
ISS	0,23	0,21	0,22	0,22	0,21	0,29	0,28		0,29	0,29			0,29	0,3	0,28	0,3	0,32	0,3	0,31	0,32
IPTU	0,32	0,31	0,33	0,32	0,32	0,31	0,32	0,30	0,34	0,33	0,30	0,30								
IVVC								0,31			0,27	0,28								0,01
Total Municípios	0,55	0,52	0,55	0,54	0,53	0,60	0,60	0,61	0,63	0,62	0,57	0,58	0,55	0,55	0,52	0,53	0,56	0,54	0,56	0,58
Carga Tributaria	20,15	19,18	19,43	18,27	18,27	17,23	17,08	16,68	16,51	15,54	16,30	15,92	15,49	16,09	14,45	15,30	16,65	15,82	15,36	14,67
CARGA BRUTA	25,83	25,06	25,85	25,24	25,23	25,06	24,96	24,87	24,96	23,77	24,00	23,75	24,70	24,43	22,01	22,30	24,68	23,01	21,80	22,01

Fonte: Afonso e Vilela
(1992).

No caso da carga tributária municipal, a reduzida importância dos impostos patrimoniais (característica estrutural do sistema tributário brasileiro) constitui a principal causa da baixa participação dos governos municipais nas receitas tributárias totais.³ Por outro lado, a ineficiência tributária das administrações locais, responsáveis pela gestão dos tributos sobre a propriedade, e a aceleração inflacionária são duas causas comumente apontadas para justificar a baixa participação dos governos municipais na arrecadação tributária global.

O mau desempenho da carga tributária do IPTU deve-se à fragilidade das administrações tributárias dos governos locais e à vulnerabilidade política das administrações municipais a pressões dos contribuintes, especialmente nas pequenas e médias cidades⁴ [Giffoni e Villela (1987)].

A aceleração inflacionária também é identificada como outra causa importante da baixa arrecadação proveniente dos tributos sobre a propriedade, porque esses não têm sua base de incidência ajustada à inflação e são pouco sensíveis às variações do nível de atividade econômica [Rezende e Lobo (1985)].

Por seu turno, como a base tributária do ISS só era importante nos municípios das capitais estaduais, sua carga foi pouco significativa. O maior grau de informalidade das atividades de serviços, em relação aos outros setores, também se constitui numa outra causa do fraco desempenho deste tributo.

Em relação à carga tributária dos estados, vale mencionar que, durante os anos 70, a excessiva utilização do sistema tributário como instrumento da política de crescimento implicou a redução da carga tributária do ICM. Nesse sentido, como esta era a principal fonte de recursos tributários dos estados, a política de incentivos fiscais teve um impacto negativo nas finanças dos governos estaduais [Varsano (1987)].

Por outro lado, como já se mencionou, uma das características estruturais do sistema tributário brasileiro era a baixa taxação da propriedade. Nesse sentido, a baixa carga do ITBI e do IPVA estaduais não foge a essa regularidade. Além disso, ambos têm bases de incidência com baixa sensibilidade à inflação e às oscilações no nível de atividade, o que provocou a diminuição de sua já reduzida carga.

Contrariamente, como correspondia à União a maior parte dos tributos indiretos e o Imposto de Renda, cujas bases de cálculo se ajustam automaticamente às variações de preços e do nível de atividade econômica, a aceleração inflacionária teve efeitos menores sobre a receita tributária federal.⁵

Ainda mais importante, a menor diminuição da carga tributária federal deve-se principalmente ao crescimento das contribuições sociais parafiscais que compensaram a redução da carga dos outros impostos federais, o que acentuou a tendência de centralização de recursos tributários.⁶

A comparação da distribuição de recursos tributários, com e sem contribuições sociais (Gráficos 2.1 e 2.2), permite observar que a criação das contribuições parafiscais aprofundou a centralização de recursos fiscais em poder da União. No Gráfico 2.1, observa-se que, no período 1970/88, a participação da União na arrecadação tributária foi superior a 60%, enquanto o Gráfico 2.2 mostra que a inclusão das contribuições elevou o grau de centralização a níveis superiores a 70%.

GRÁFICO 2.1

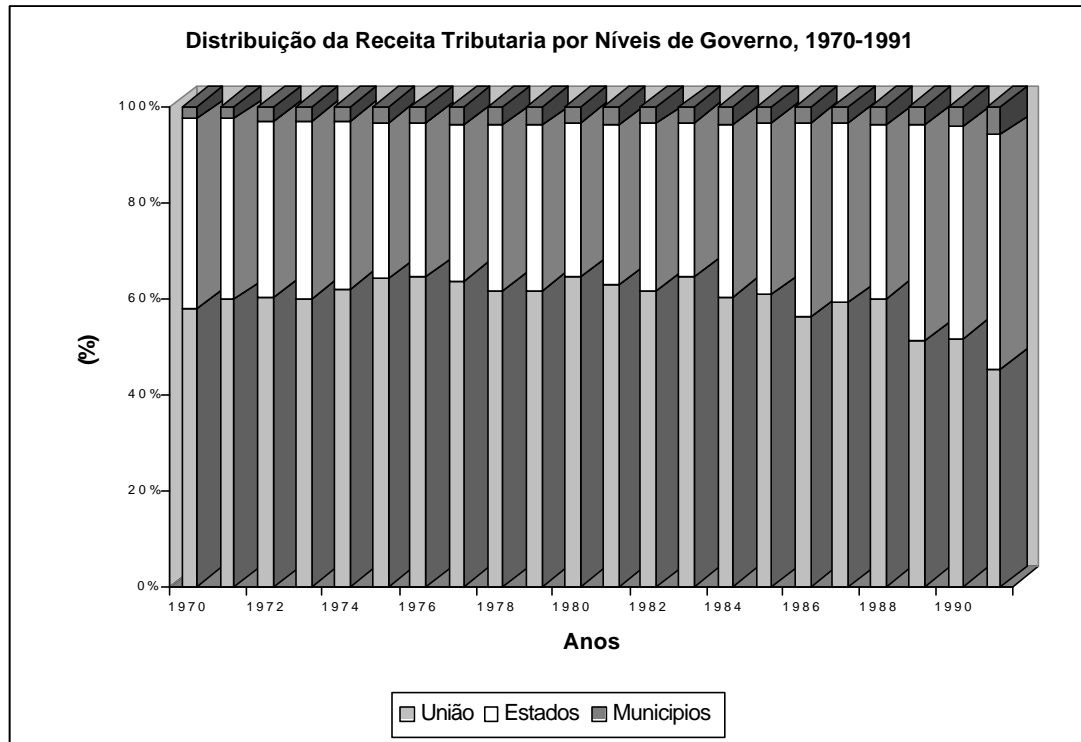
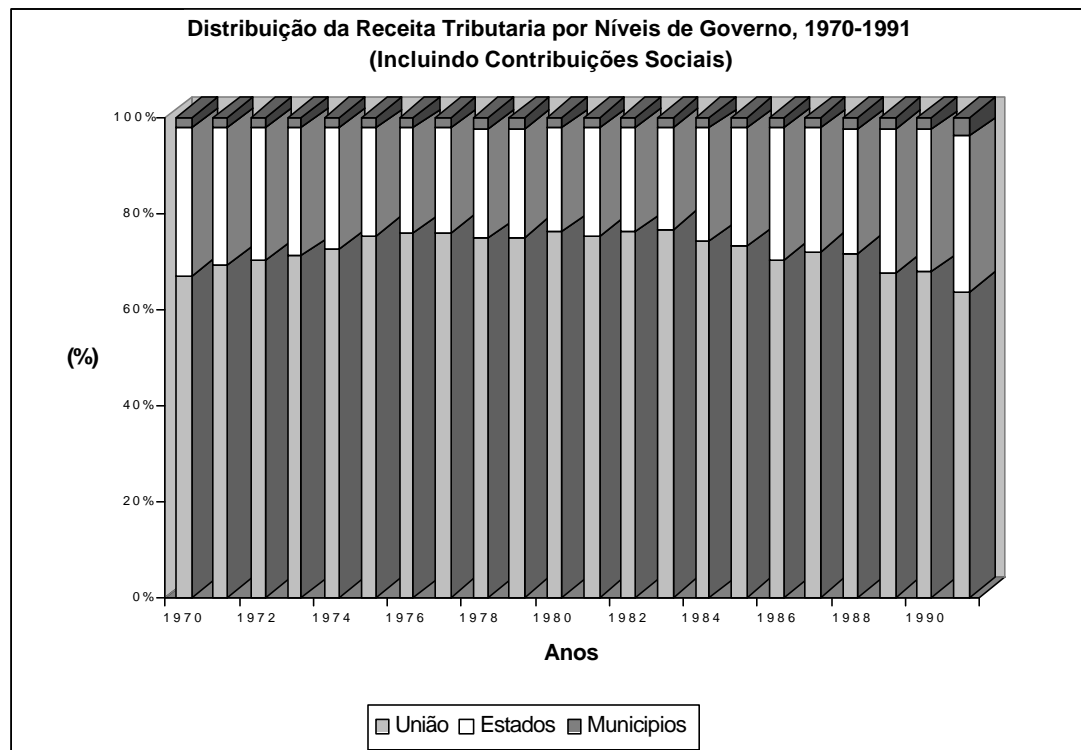


GRÁFICO 2.2



A criação de novos tributos federais na forma de contribuições parafiscais, além de provocar maior concentração da arrecadação tributária em mãos da União, causou a deterioração da qualidade do sistema tributário. Pela sua incidência indireta e seu caráter cumulativo, essas contribuições representaram um retrocesso no processo de modernização tributária iniciado em 1967.

Com a criação do PIS-Pasep (1972), do Finsocial (1982), do salário-educação (1963, mas efetivado em 1975) e da Contribuição Sobre o Lucro Líquido (CSLL), aumentou expressivamente a participação dos impostos de caráter indireto e cumulativo na estrutura da carga tributária.

Um outro efeito da criação desse tipo de tributos foi a concentração do ônus tributário nas atividades produtivas do setor formal, que passaram a sofrer uma excessiva pressão tributária, o que acabou afetando a sua competitividade.⁷

Dessa forma, a perda de qualidade do sistema tributário fundado em 1967 explica-se pela sua intensa utilização como instrumento de política econômica, o que levou à geração de inúmeras distorções que afetavam a eficiência da economia.⁸

Em relação à eficiência econômica, a excessiva utilização da política tributária como instrumento da política de crescimento gerou, por um lado, incentivos fiscais para o desenvolvimento de certos setores em detrimento de outros, mas impôs, por outro, ao setor produtivo um ônus elevado, configurando uma rede de distorções que acabou afetando a eficiência na alocação de recursos na economia.⁹

Da perspectiva financeira, o agravamento da crise fiscal, no final dos anos 80, tornou evidente o esgotamento da capacidade de financiamento tributário das três esferas de governo, já que o sistema tributário vigente antes da reforma tributária de 1988 era incapaz de gerar recursos suficientes não só para os níveis inferiores de governo, mas também para a própria União, apesar da concentração de recursos tributários à sua disposição.

2.3. A reforma tributária de 1988

Como a centralização de recursos tributários era apontada como a principal distorção promovida pelo sistema tributário inaugurado em 1967, a reforma tributária de 1988 concentrou-se na modificação da distribuição de competências tributárias e no aumento da participação dos níveis inferiores de governo na receita tributária global, relegando a um segundo plano a modificação da deteriorada estrutura do sistema de impostos.

Além disso, o próprio processo de democratização do país e o crescimento das demandas locais por maior autonomia explicam a maior atenção nos problemas de caráter federativo e o descaso em relação à qualidade da estrutura tributária na agenda de discussão da reforma tributária de 1988.

A reforma de 1988 promoveu a descentralização tributária mediante dois mecanismos: a ampliação da base de tributação dos níveis inferiores de governo e a maior participação destes nos tributos federais mediante a ampliação dos Fundos de Participação Estadual e Municipal e a criação de novos fundos regionais.

A ampliação da base de tributação dos estados ocorreu por inclusão dos impostos federais únicos (IULC, IUEE e IUM) e do ISS, do IT e do ISC na base de incidência do antigo ICM. Por sua vez, os governos municipais ganharam o Imposto sobre Vendas de Combustíveis e Lubrificantes (IVVC), recuperaram o ITBI-IV e adquiriram maior autonomia para implementar progressividade no IPTU (ver Tabela 2.1).

Apesar do forte conteúdo descentralizador dessas mudanças, a ampliação dos mecanismos de transferências intergovernamentais foi o aspecto privilegiado pela reforma tributária de 1988 para elevar a participação dos níveis inferiores de governo nos recursos fiscais disponíveis.

Assim, a participação de estados e municípios (através do FPE e do FPM) na arrecadação federal do IR e do IPI foi elevada de 14% para 21,5% para os estados e de 17% para 22,5% para os municípios. Por outro lado, foram criados os Fundos Regionais (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), financiados com os 3% da arrecadação do IPI, e o Fundo de Compensação pelas Exportações de Produtos Industrializados (ver Tabela 2.2).

Finalmente, o conteúdo descentralizador da reforma tributária de 1988 manifestou-se na proibição expressa da ingerência da União na política tributária dos níveis inferiores de governo.

A esse respeito, os estados ganharam maior autonomia para determinar alíquotas e conceder isenções no ICMS, enquanto os municípios adquiriram liberdade para cobrar o IPTU com alíquotas progressivas. No entanto, a falta de legislação complementar para regulamentar a descentralização tributária abriu espaço para guerras fiscais entre estados, que, no afã de atrair investimentos para suas regiões, sacrificaram suas receitas tributárias e induziram uma alocação espacial ineficiente dos fatores móveis.

Quanto à distribuição dos recursos tributários entre níveis de governo, os Gráficos 2.1 e 2.2 mostram claramente os efeitos descentralizadores da reforma de 1988: observa-se a redução da participação da União na carga tributária global a níveis menores de 50% (quando as contribuições sociais são excluídas) e a cerca de 60% (quando as contribuições são consideradas), cifras que são menores do que as experimentadas em 1970.

No que se refere à composição da carga tributária, a Tabela 2.3 mostra que a inclusão dos impostos únicos na base de incidência do ICMS e a criação do IVVC municipal refletiram-se na significativa elevação das cargas estadual e municipal e na redução da carga federal.

Em matéria de modernização da estrutura tributária, a modificação mais significativa foi a ampliação da base de incidência dos impostos sobre o valor agregado a partir da inclusão dos impostos únicos e dos impostos sobre serviços de transportes e comunicações no ICMS estadual.

Entre outras modificações menores na estrutura do sistema de impostos, podem-se mencionar as seguintes: a criação de impostos sobre a riqueza (IGF), o estabelecimento de uma alíquota estadual no IR e a separação do ITBI estadual entre o ITBI-IV e o ITBI-CM, o que permitiu a recuperação de certa progressividade deste tributo.

Dessa forma, pode-se observar que a reforma de 1988 foi tímida em matéria de modernização tributária devido à ênfase nos problemas federativos e às resistências de caráter regional que impediram modificações mais profundas.

Assim, a base do ICM poderia ser ainda mais ampliada com a inclusão do ISS e do próprio IPI; a integração entre o IRPJ e o IRPF poderia elevar a progressividade do imposto de renda, e poder-se-ia aumentar a pressão sobre o patrimônio.¹⁰

A falta de modificações mais radicais na estrutura tributária se expressou na contínua deterioração da qualidade do sistema de impostos. Apesar de a ampliação da base do ICM (sobre o valor agregado) com a

inclusão dos impostos únicos (de caráter cumulativo) representar uma melhora importante da qualidade do sistema, a perda de bases tributárias da União alimentou o crescimento das contribuições sociais (como compensação frente à redução de suas bases de tributação) e, com isso, a preservação da importância dos impostos de caráter cumulativo e distorcivo no sistema de financiamento tributário.

A ampliação do sistema de transferências constitucionais acentuou a preferência federal pela exploração das bases distorcivas e o desestímulo do governo federal para melhorar sua eficiência nos tributos compartilhados com os níveis inferiores de governo (IPI e IR), aprofundando, dessa forma, as distorções provocadas pelo sistema tributário sobre o funcionamento da economia. Uma comprovação desse fato foi a criação, em 1991, do Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira, que era indereto e de caráter cumulativo.

A gestão dos impostos sobre o patrimônio, apesar de pequenas melhoras, continuou bastante deficiente: as cargas do IPTU e do ITR permaneceram pouco significativas, enquanto o ITBI e o IPVA estaduais experimentaram uma leve recuperação. Por sua vez, apesar da criação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), sua não-implementação impossibilitou a taxação dos outros componentes da riqueza.

Da perspectiva financeira, mais que a descentralização das receitas, a incapacidade para descentralizar responsabilidades e encargos constitui-se na causa principal pela qual a reforma tributária de 1988 agravou a crise fiscal do setor público. Nesse sentido, o caráter assimétrico da descentralização (só de receitas e não de responsabilidades) implicou o aumento da pressão sobre as finanças da União em vários aspectos.

O fato mais óbvio foi que a reforma criou obrigações adicionais para o governo federal que reduziram as possibilidades de reverter a tendência decrescente de sua poupança em conta corrente. A elevação do grau de vinculação das receitas federais a despesas específicas, dentre as quais estão as de transferências tributárias a estados e municípios, reduziu as possibilidades de ajuste das despesas federais.

Na proposta orçamentária de 1991, por exemplo, 55% da receita corrente (excluindo previdência) estavam destinados a gastos predeterminados ou vinculados, dos quais 70% correspondiam a transferências constitucionais a estados e municípios, 20% à educação, 5% aos fundos regionais e o restante a outro tipo de vinculações. Dos 45% de livre disponibilidade, 50% correspondiam a gastos com pessoal, 40% a outros custeios e capital e 10% ao serviço da dívida [Velloso (1993)].

Por outro lado, a opção por descentralizar receitas disponíveis (e não capacidade tributária) ampliou a distância entre as decisões de gasto e de tributação. A ampliação das transferências intergovernamentais levou à redução da participação das receitas tributárias próprias na estrutura de financiamento, o que debilitou a vinculação entre carga tributária e gasto público local.

O baixo peso das receitas tributárias na estrutura de financiamento desses níveis de governo determinou o desinteresse dos governos estaduais e locais para explorar adequadamente suas bases de tributação. Do lado do gasto, o aumento das transferências intergovernamentais levou à redução do custo percebido dos bens públicos por parte das comunidades locais, o que alimentou a expansão da demanda por estes bens com a conseqüente elevação do gasto público dos níveis inferiores de governo.

Por sua vez, a ampliação do sistema de transferências incentivou a multiplicação do número de municípios. A criação de novos municípios (mais de 1.500 desde 1988) levou à pulverização dos recursos públicos e encareceu os custos administrativos. A esse respeito, o aumento dos gastos com pessoal dos governos municipais pode ser justificado pelo crescimento do número de municípios.

Em síntese, a Constituição de 1988 aprofundou o desequilíbrio financeiro do conjunto do setor público ao impor a perda de recursos disponíveis da União e ao não prover os meios necessários para que houvesse um processo ordenado de descentralização de encargos. Os estados e municípios, ainda que favorecidos pelo aumento de sua participação na arrecadação tributária, continuaram com dificuldades financeiras resultantes do crescimento descontrolado de suas dívidas, da pressão do funcionalismo por aumentos salariais e do aumento de seus dispêndios nas áreas sociais.

2.4. Grau de centralização tributária e disparidades inter-regionais

A principal limitação da análise a respeito da evolução do grau de centralização tributária é a desconsideração dos problemas derivados da heterogeneidade inter-regional de bases de tributação que, em última instância, determinam a distribuição vertical dos recursos tributários entre União, estados e municípios.

A esse respeito, o grau de centralização é uma média nacional da participação da União na arrecadação tributária nacional, que, por um lado, tem a virtude de refletir tendências gerais na participação dos níveis de governo na arrecadação tributária, mas, por outro, impede observar as causas primárias que o determinam, porquanto a análise da distribuição vertical de recursos tributários supõe implicitamente uma participação homogênea da União nos recursos tributários obtidos nas distintas unidades federativas.

Nesse sentido, nesta seção postula-se que o grau de centralização tributária em nível nacional está associado às diferenças na carga tributária global e por nível de governo nas distintas unidades da Federação e à concentração regional das bases tributárias. Especificamente, a maior participação da União na carga global do Sudeste e a grande concentração da arrecadação tributária nacional nessa região explicam o elevado grau de centralização tributária.

A Tabela 2.4 mostra a enorme heterogeneidade inter-regional em relação à carga tributária global e por nível de governo nas distintas unidades da Federação. Em 1970, a carga tributária global da região Sudeste alcançou 25%, enquanto nas regiões Norte e Centro-Oeste superava somente os 10%. Em relação à União, observa-se que no Sudeste a carga federal foi mais de seis vezes maior que a do Centro-Oeste, três vezes mais que a do Norte e duas vezes maior em comparação com a carga tributária federal nas regiões Nordeste e Sul.

Tabela 2.4
Carga tributária por nível de governo –
1970/90

Unidade Federativa	Global			Federal			Estadual			Municipal		
	1970	1980	1990	1970	1980	1990	1970	1980	1990	1970	1980	1990
Brasil	21,40	13,64	13,93	11,75	7,95	6,59	8,87	4,96	6,62	0,78	0,73	0,72
Região Norte	10,32	6,38	8,09	5,50	3,77	2,09	4,38	2,38	5,62	0,45	0,24	0,38
Rondônia	3,74	4,19	7,23	3,34	3,93	1,02	-	-	5,77	0,41	0,26	0,44
Acre	3,62	3,51	5,04	0,71	0,95	1,62	2,60	2,33	3,04	0,31	0,23	0,38
Amazonas	12,44	7,47	11,00	6,46	4,03	2,62	5,67	3,26	7,94	0,31	0,18	0,44
Roraima	2,18	2,88	7,87	1,86	2,48	3,01	-	-	4,11	0,32	0,41	0,75
Pará	11,15	6,40	6,55	5,80	3,79	1,92	4,76	2,35	4,32	0,59	0,27	0,31
Amapá	5,43	4,41	6,29	5,23	4,09	3,38	-	-	2,59	0,20	0,32	0,33
Região Nordeste	13,26	9,71	8,56	7,13	4,27	2,96	5,60	4,96	5,15	0,53	0,48	0,45
Maranhão	7,03	4,35	4,88	1,29	1,26	1,28	5,49	2,94	3,29	0,25	0,15	0,31
Piauí	6,80	6,58	9,43	1,93	1,66	2,75	4,52	4,72	6,21	0,35	0,20	0,47
Ceará	9,49	7,34	10,30	3,64	2,65	3,63	5,39	4,22	6,17	0,46	0,47	0,50
Rio Grande do Norte	7,38	6,64	6,73	2,39	2,13	1,91	4,72	4,08	4,33	0,26	0,43	0,49
Paraíba	8,91	8,33	10,22	2,62	2,49	3,41	5,93	5,43	6,38	0,37	0,41	0,43
Pernambuco	17,26	13,48	12,91	10,41	7,31	5,00	6,31	5,58	7,19	0,54	0,60	0,71
Alagoas	8,82	8,01	7,49	1,91	1,41	1,66	6,50	6,18	5,28	0,41	0,42	0,55
Sergipe	7,42	8,17	7,17	2,54	2,44	2,07	4,40	5,19	4,70	0,48	0,54	0,40
Bahia	16,71	10,71	7,38	10,68	5,06	2,69	5,30	5,13	4,36	0,73	0,52	0,34
Região Sudeste	25,12	14,40	16,51	14,44	8,38	8,43	9,79	5,12	7,15	0,89	0,89	0,92
Minas Gerais	16,97	11,24	9,90	8,30	5,83	3,49	8,13	4,96	5,92	0,55	0,46	0,48
Espírito Santo	8,21	8,27	10,47	2,91	3,24	2,80	4,81	4,54	7,01	0,49	0,49	0,66
Rio de Janeiro	26,14	16,12	16,78	17,51	10,90	9,42	8,46	4,11	5,98	0,17	1,11	1,38
São Paulo	26,91	14,80	18,76	14,78	8,30	9,92	10,85	5,55	7,92	1,28	0,94	0,92
Região Sul	16,48	10,48	11,53	7,42	5,02	4,46	8,39	4,93	6,53	0,67	0,53	0,54
Paraná	12,91	9,90	11,06	3,96	4,94	4,65	8,18	4,34	5,81	0,77	0,62	0,60
Santa Catarina	13,46	8,80	11,50	5,17	3,33	3,70	7,73	5,00	7,12	0,57	0,47	0,68

Rio Grande do Sul	19,67	11,60	11,94	10,30	5,78	4,64	8,72	5,32	6,88	0,65	0,50	0,42
Região Centro-Oeste	10,45	27,46	13,76	2,30	22,41	7,23	7,87	4,71	6,18	0,29	0,33	0,35
Mato Grosso	7,68	7,68	12,29	1,61	1,76	1,62	5,77	5,63	10,08	0,31	0,29	0,59
Mato Grosso do Sul		7,78	9,38		1,23	1,27		6,02	7,56		0,53	0,55
Goiás	11,21	8,29	8,56	2,27	2,20	1,75	8,43	5,49	6,33	0,51	0,59	0,48
Brasília	11,92	62,20	22,40	2,93	59,22	18,53	8,99	2,98	3,87	0,00	0,00	0,00

Embora com menos disparidade em comparação com a carga tributária federal, a dos níveis inferiores de governo foi também bastante diversa: em 1970, a carga tributária estadual no Sudeste esteve próxima de 10%, no Sul e no Centro-Oeste foi de aproximadamente 8%, no Nordeste chegou a 5,6% e no Norte ficou em 4,4%. Em termos municipais, a carga tributária dos governos locais foi de 0,9% no Sudeste, 0,67% no Sul, 0,53% no Nordeste, 0,45% no Norte e 0,3% no Centro-Oeste.

Durante o período 1970/90, a tendência declinante da carga tributária global em todas as regiões (à exceção do Centro-Oeste) provocou a redução destas diferenças. Assim, em 1990, a carga global no Sudeste foi de 16,5%, 14% no Centro-Oeste, 11,5% no Sul e 8% no Norte e no Nordeste. Apesar de se ter reduzido, novamente as maiores diferenças concentram-se na carga da União: o Sudeste teve, em 1990, uma carga federal de 8,4%, quatro vezes maior que a do Norte, cerca de três vezes maior que a do Nordeste e atingindo 4,5% e 7%, respectivamente, no Sul e no Centro-Oeste.

Em nível estadual, as disparidades continuaram sendo as menores: a carga estadual variou entre 7% (Sudeste) e 5% (Nordeste). Em relação aos municípios, observa-se uma pequena ampliação das diferenças devido ao incremento da carga municipal no Sudeste e no Centro-Oeste e à diminuição da carga tributária local nas regiões Norte, Nordeste e Sul.

Essas diferenças explicam a variabilidade inter-regional do grau de centralização tributária, que em 1970, na região Sudeste, chegou a 58%, enquanto no Centro-Oeste a arrecadação tributária da União representava apenas 22% dos recursos tributários gerados nessa região. Durante o período 1970/88, a elevação do grau de centralização em nível nacional é justificada pela maior participação desta esfera de governo nos recursos tributários obtidos no Sudeste (61%, 59% e 56% para 1975, 1980 e 1985). Nas outras regiões, porém, a participação da União sofreu uma significativa redução.

Além das diferenças inter-regionais na carga tributária e na participação dos níveis de governo, tanto a União como os estados e municípios confrontam-se com bases econômicas heterogêneas que dão lugar a diferenças na capacidade de obtenção de recursos tributários. Assim, a combinação do maior grau de centralização tributária no Sudeste e da grande concentração das bases tributárias nessa região explica o elevado grau de centralização da arrecadação nacional (54% em nível nacional).

Da mesma forma, a descentralização tributária promovida pela Constituição de 1988 materializou-se na redução do grau de centralização tributária em todas as regiões. Tal redução, contudo, não foi mais aguda porque, no Sudeste, a queda da participação da União foi menor em comparação com a das outras regiões.

Portanto, o grau de centralização responde mais à existência das disparidades inter-regionais na carga global, na participação dos três níveis de governo, e à concentração das bases econômicas tributáveis que ao caráter centralizador do sistema tributário.

Em particular, no Brasil a evolução do grau de centralização em nível nacional está associada à concentração das bases tributárias no Sudeste e ao melhor desempenho da carga tributária federal nessa região.

A discussão anterior permite concluir que as disparidades inter-regionais exercem um papel determinante no grau de centralização tributária. Assim, organizações federativas caracterizadas pela existência de amplas disparidades regionais tendem a ter maior centralização.

Nessa direção, no capítulo anterior destacou-se que a centralização tributária pode ser considerada como

uma forma de atenuar as disparidades de capacidade de obtenção de recursos tributários entre as unidades federativas, no sentido de que a União deve concentrar os recursos tributários para depois redistribuí-los regionalmente.

A dimensão das disparidades econômicas e fiscais que caracterizam a Federação brasileira torna necessária a avaliação do seu papel na estruturação das relações financeiras entre níveis de governo. A esse respeito, os dois próximos capítulos têm como objetivo a mensuração das disparidades inter-regionais de capacidade fiscal e os efeitos da utilização de transferências no comportamento fiscal das unidades de governo com menor capacidade de financiamento tributário.

3. Distribuição regional da arrecadação tributária, capacidade e esforço fiscal no federalismo brasileiro

3.1. Introdução

Apesar das enormes disparidades socioeconômicas entre regiões e estados, a avaliação dos efeitos da desigualdade das bases tributárias dentro do território nacional tem sido relegada a um segundo plano na discussão dos problemas atuais do federalismo fiscal brasileiro.

Como já se mencionou no capítulo anterior, tal discussão privilegiou sempre o estudo da distribuição vertical de recursos tributários, ou seja, a participação dos níveis de governo na receita tributária global. Assim, durante a década de 80, criticava-se a reforma tributária de 1967 pela excessiva centralização de recursos tributários em mãos do governo federal. Na realidade, muitos identificavam na centralização tributária a causa básica da fragilidade financeira das unidades descentralizadas de governo. Na atualidade, porém, a reforma constitucional de 1988 é criticada por haver ampliado em excesso a participação dos níveis inferiores de governo nos recursos tributários da União, sem um simultâneo aumento de responsabilidades e encargos.

Sem negar a relevância da distribuição vertical de recursos tributários na identificação dos desequilíbrios fiscais da Federação, esta parte do trabalho busca avaliar os efeitos das disparidades econômicas inter-regionais sobre a distribuição regional da arrecadação tributária correspondente a cada nível de governo ou distribuição horizontal de recursos tributários.

Além desta seção introdutória, este capítulo contém outras três. Na Seção 3.2, analisa-se a distribuição regional da arrecadação tributária por nível de governo durante o período 1970/90 e discutem-se as causas da enorme disparidade regional de recursos tributários à disposição das distintas unidades dentro de cada nível de governo.

Postula-se que a distribuição horizontal de receitas tributárias está determinada por dois tipos de fatores: as disparidades no grau de desenvolvimento econômico, as quais determinam uma distribuição desigual de capacidade tributária ou fiscal, e as diferenças no grau de esforço fiscal de arrecadação das administrações tributárias correspondentes aos três níveis de governo nas distintas unidades da Federação.

Na Seção 3.3, propõe-se e desenvolve-se uma metodologia para estimar a capacidade fiscal das unidades federativas. Como a capacidade fiscal refere-se à arrecadação que poderia ser alcançada se as bases tributárias fossem exploradas eficientemente (dadas as características econômicas de cada região), utiliza-se um processo de estimação da arrecadação tributária potencial como medida de capacidade fiscal.

A estimação da capacidade fiscal a partir desse método vai permitir, na Seção 3.4, obter o esforço fiscal de

cada unidade federativa, o qual é definido como a razão entre a arrecadação efetiva ou observada e a arrecadação potencial ou capacidade fiscal.

Dessa forma, vai ser possível distinguir a influência das disparidades econômicas inter-regionais (causas de caráter estrutural) das diferenças no esforço de arrecadação das unidades de governo (causas de caráter comportamental) na explicação da distribuição regional de recursos tributários.

3.2. Distribuição regional da arrecadação tributária por níveis de governo

Uma das características mais marcantes da Federação brasileira é sua enorme diversidade. A convivência de vários estágios de desenvolvimento econômico no território nacional gerou enormes disparidades socioeconômicas entre as regiões. Na atualidade, embora essas disparidades venham diminuindo, as diferenças socioeconômicas inter-regionais continuam sendo a marca registrada do sistema federativo brasileiro.

Obviamente, a distribuição regional de recursos tributários não escapa da influência das disparidades econômicas inter-regionais: a concentração de bases econômicas em algumas regiões e unidades federativas explica a distribuição desequilibrada da arrecadação tributária global e por níveis de governo entre as unidades de governo pertencentes a cada nível.

As Tabelas 3.1 e 3.2 ilustram as extremas diferenças na obtenção de recursos tributários entre unidades da Federação. A região Sudeste gerou, em média, durante o período 1970/90, mais de 70% da arrecadação tributária nacional. Dentre as unidades da Federação, somente São Paulo produziu cerca da metade dos recursos tributários do setor público. Em contrapartida, nesse mesmo período, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (que representam mais de 80% do território nacional e 44% da população brasileira) geraram aproximadamente 10% das receitas tributárias globais. Por sua vez, a decomposição da arrecadação global por níveis de governo mostra que a arrecadação tributária federal é a mais concentrada, seguida pela dos municípios do interior e pela arrecadação dos governos estaduais e dos municípios da capital (nessa ordem), cuja concentração de receita tributária é menor.

Tabela 3.1
Participação na receita tributária global, federal e estadual–
1970/90

	1970			1975			1980			1985			1990		
	Global	Federal	Estadual	Global	Federal	Estadual	Global	Federal	Estadual	Global	Federal	Estadual	Global	Federal	Estadual
Brasil	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000
Região Norte	1,043	1,012	1,066	1,148	1,146	1,155	1,484	1,503	1,519	2,109	1,930	2,412	2,634	1,436	3,854
Rondônia	0,018	0,030	0,000	0,038	0,058	0,000	0,083	0,133	0,000	0,215	0,112	0,351	0,317	0,095	0,532
Acre	0,022	0,008	0,038	0,025	0,009	0,047	0,030	0,014	0,055	0,037	0,024	0,053	0,055	0,037	0,069
Amazonas	0,400	0,378	0,440	0,453	0,399	0,555	0,609	0,563	0,731	0,940	0,880	1,086	1,187	0,598	1,803
Roraima	0,003	0,005	0,000	0,009	0,012	0,000	0,009	0,013	0,000	0,021	0,036	0,000	0,054	0,044	0,060
Pará	0,572	0,542	0,589	0,601	0,634	0,553	0,728	0,738	0,734	0,858	0,811	0,922	0,965	0,598	1,342
Amapá	0,028	0,050	0,000	0,022	0,035	0,000	0,026	0,042	0,000	0,038	0,066	0,000	0,056	0,064	0,049
Região Nordeste	7,256	7,104	7,389	6,999	6,196	8,286	8,509	6,417	11,962	9,389	6,773	13,081	8,978	6,565	11,374
Maranhão	0,270	0,090	0,510	0,266	0,079	0,591	0,269	0,134	0,501	0,358	0,200	0,588	0,461	0,256	0,654
Piauí	0,117	0,061	0,187	0,143	0,061	0,287	0,181	0,078	0,357	0,246	0,148	0,386	0,276	0,170	0,382
Ceará	0,638	0,446	0,874	0,569	0,365	0,878	0,828	0,512	1,310	1,035	0,729	1,462	1,358	1,011	1,713
Rio Grande Do Norte	0,185	0,109	0,285	0,243	0,139	0,421	0,308	0,170	0,521	0,315	0,179	0,491	0,425	0,256	0,575
Paraíba	0,296	0,159	0,476	0,291	0,148	0,518	0,399	0,204	0,715	0,388	0,183	0,670	0,492	0,347	0,646
Pernambuco	2,349	2,579	2,072	2,282	2,404	2,043	2,501	2,326	2,845	2,488	2,138	2,963	2,198	1,800	2,579
Alagoas	0,280	0,110	0,498	0,319	0,141	0,624	0,389	0,117	0,825	0,471	0,184	0,879	0,393	0,184	0,584
Sergipe	0,150	0,093	0,214	0,172	0,088	0,307	0,233	0,120	0,407	0,290	0,155	0,466	0,352	0,215	0,487
Bahia	2,971	3,457	2,274	2,716	2,772	2,616	3,402	2,756	4,482	3,799	2,857	5,176	3,023	2,327	3,755
Região Sudeste	76,943	80,575	72,318	73,672	76,135	69,242	65,779	65,698	64,376	69,336	75,603	60,373	67,420	72,808	61,492
Minas Gerais	6,566	5,844	7,589	6,462	5,511	8,200	7,764	6,903	9,419	7,829	6,751	9,535	7,392	5,512	9,311
Espírito Santo	0,451	0,291	0,638	0,644	0,471	0,918	0,890	0,598	1,344	1,057	0,745	1,456	1,290	0,730	1,818
Rio de Janeiro	20,355	24,837	15,883	18,385	21,759	13,157	16,226	18,825	11,387	16,632	21,065	10,187	13,140	15,590	9,855
São Paulo	49,571	49,602	48,208	48,181	48,394	46,968	40,898	39,371	42,225	43,818	47,043	39,195	45,599	50,976	40,508
Região Sul	12,867	10,551	15,795	13,035	10,562	17,177	13,040	10,714	16,862	13,452	10,331	17,644	14,005	11,457	16,694
Paraná	3,276	1,832	5,004	3,661	2,277	5,780	4,179	3,579	5,043	4,261	3,394	5,371	5,006	4,449	5,534

Santa Catarina	1,685	1,177	2,333	1,838	1,235	2,848	2,121	1,377	3,317	2,567	1,697	3,813	2,705	1,837	3,527
Rio Grande do Sul	7,907	7,542	8,458	7,536	7,050	8,549	6,740	5,758	8,503	6,624	5,240	8,461	6,294	5,170	7,633
Região Centro-Oeste	1,891	0,758	3,432	5,146	5,961	4,141	11,189	15,669	5,281	5,714	5,364	6,490	6,963	7,734	6,586
Mato Grosso	0,391	0,149	0,709	0,632	0,259	1,219	0,341	0,134	0,687	0,682	0,250	1,297	0,758	0,211	1,309
Mato Grosso do Sul							0,622	0,169	1,325	0,742	0,217	1,465	0,835	0,239	1,416
Goiás	0,795	0,294	1,442	0,898	0,405	1,713	1,135	0,518	2,069	1,460	0,656	2,548	1,600	0,691	2,490
Brasília	0,704	0,315	1,281	3,616	5,298	1,209	9,091	14,848	1,200	2,830	4,241	1,180	3,770	6,594	1,370

Tabela 3.2
Participação na receita tributária municipal, das capitais e do interior –
1970/90

	1970			1975			1980			1985			1990		
	Municipal	Capitais	Interior	Municipal	Capitais	Interior	Municipal	Capitais	Interior	Municipal	Capitais	Interior	Municipal	Capitais	Interior
Brasil	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000
Região Norte	1,253	1,594	0,801	1,109	1,607	0,409	1,034	1,383	0,489	1,796	1,196	1,543	2,384	2,967	1,300
Rondônia	0,054	0,092	0,000	0,077	0,115	0,022	0,095	0,113	0,066	0,167	0,406	0,268	0,367	0,268	0,000
Acre	0,050	0,066	0,029	0,065	0,089	0,032	0,036	0,050	0,015	0,064	0,021	0,046	0,079	0,115	0,000
Amazonas	0,277	0,427	0,063	0,364	0,577	0,059	0,272	0,420	0,040	0,521	0,043	0,320	0,912	1,396	0,000
Roraima	0,014	0,023	0,000	0,039	0,063	0,005	0,023	0,036	0,003	0,044	0,002	0,027	0,099	0,156	0,000
Pará	0,828	0,938	0,709	0,534	0,713	0,291	0,573	0,708	0,362	0,948	0,718	0,851	0,870	0,956	0,000
Amapá	0,029	0,049	0,000	0,030	0,050	0,001	0,036	0,057	0,003	0,051	0,007	0,032	0,056	0,076	0,000
Região Nordeste	8,011	10,398	4,799	7,610	9,585	5,020	7,840	9,298	5,559	10,307	5,931	8,465	9,028	10,954	5,600
Maranhão	0,265	3,429	0,020	0,207	0,274	0,116	0,172	0,207	0,117	0,356	0,096	0,247	0,562	0,777	0,000
Piauí	0,165	0,198	0,122	0,104	0,124	0,081	0,102	0,136	0,048	0,265	0,099	0,195	0,262	0,359	0,000
Ceará	0,843	1,262	0,245	0,873	1,359	0,178	0,989	1,393	0,358	1,448	0,272	0,953	1,273	1,893	0,000
Rio Grande Do Norte	0,181	0,182	0,190	0,227	0,254	0,200	0,370	0,449	0,247	0,465	0,356	0,419	0,596	0,676	0,000
Paraíba	0,335	0,221	0,533	0,403	0,402	0,428	0,370	0,317	0,454	0,414	0,338	0,382	0,396	0,378	0,000
Pernambuco	2,023	2,595	1,260	2,527	3,063	1,852	2,067	2,417	1,518	3,081	1,811	2,547	2,342	2,845	1,000
Alagoas	0,358	0,478	0,195	0,287	0,382	0,156	0,384	0,542	0,137	0,458	0,141	0,324	0,554	0,710	0,000

Sergipe	0,267	0,379	0,109	0,233	0,353	0,064	0,289	0,389	0,133	0,499	0,218	0,381	0,376	0,484	0,1
Bahia	3,574	4,741	1,984	2,748	3,375	1,945	3,097	3,448	2,548	3,322	2,600	3,018	2,666	2,832	2,5
Região Sudeste	74,856	73,359	72,144	75,729	76,920	70,652	76,179	79,589	70,845	77,058	66,707	72,700	72,578	74,348	69,4
Minas Gerais	5,797	5,129	7,082	5,458	4,278	7,577	5,904	4,356	8,324	4,633	7,111	5,676	6,963	5,516	9,5
Espírito Santo	0,736	0,755	0,751	0,817	0,763	0,945	0,981	0,731	1,372	1,011	1,832	1,356	1,559	1,219	2,1
Rio de Janeiro	3,676	2,195	6,188	14,368	18,353	9,085	20,787	27,571	10,178	28,076	8,915	20,009	20,875	26,880	10,5
São Paulo	64,647	73,166	55,361	55,085	59,901	50,847	48,508	46,932	50,971	43,338	48,849	45,659	43,181	40,732	47,4
Região Sul	14,456	10,122	22,031	13,455	8,734	21,447	12,411	7,468	20,141	8,014	23,252	14,429	12,618	8,461	19,9
Paraná	5,374	3,893	7,988	5,514	3,524	8,874	4,850	3,088	7,606	3,531	7,141	5,050	5,249	3,833	7,7
Santa Catarina	1,952	0,436	4,415	1,932	0,515	4,210	2,098	0,598	4,442	0,637	4,117	2,102	3,098	1,232	6,5
Rio Grande do Sul	7,130	5,793	9,628	6,009	4,695	8,363	5,463	3,781	8,093	3,846	11,994	7,277	4,271	3,397	5,8
Região Centro-Oeste	1,424	1,228	1,814	2,097	1,308	3,425	2,536	2,260	2,966	2,824	2,916	2,863	3,392	3,268	3,6
Mato Grosso	0,428	0,200	0,805	1,008	0,312	2,132	0,236	0,200	0,291	0,339	0,663	0,476	0,703	0,535	0,5
Mato Grosso do Sul							0,788	0,744	0,857	0,799	0,655	0,738	0,950	1,093	0,6
Goiás	0,996	1,027	1,009	1,089	0,996	1,293	1,512	1,315	1,818	1,685	1,598	1,649	1,739	1,640	1,5
Brasília															

As diferenças anteriores não são atenuadas quando se controla a escala populacional das unidades da Federação. A Tabela 3.3 revela que, em 1970, a arrecadação global *per capita* da região Sudeste foi mais de sete vezes superior àquela gerada no Nordeste. Análoga mente, quando se faz essa comparação em nível estadual pode-se observar, por exemplo, que cada habitante de São Paulo produziu uma quantidade de recursos tributários 20 vezes maior do que aquela gerada pelos habitantes do Piauí.

Essas disparidades diminuíram durante o período 1970/90. No entanto, em 1990, observa-se que a arrecadação *per capita* da região Sudeste é ainda cinco vezes superior à nordestina, e São Paulo produz receitas tributárias (*per capita*) 16 vezes maiores do que as produzidas no Maranhão e no Piauí.

Novamente, em nível federal tais diferenças são ainda mais profundas: na Tabela 3.3 observa-se que, entre 1970 e 1990, a União obteve de cada habitante do Sudeste uma quantidade de recursos tributários oito vezes maior do que a obtida nas regiões Norte e Nordeste. Da mesma forma, pode-se observar que, por exemplo, em São Paulo a arrecadação federal *per capita* foi (em média) cerca de 60 vezes mais alta que a obtida no Maranhão.

Tabela 3.3
Receita tributária *per capita* global, federal e estadual – 1970/90
 (Números índices: Brasil = 100)

	1970			1975			1980			1985			1990		
	Global	Federal	Estadual	Global	Federal	Estadual	Global	Federal	Estadual	Global	Federal	Estadual	Global	Federal	Estadual
Brasil	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000
Região Norte	26.961	26.154	27.554	26.384	26.345	26.559	30.034	30.425	30.747	38.123	34.894	43.615	42.163	22.980	61.699
Rondônia	15.233	24.730	0.000	17.069	25.861	0.000	20.054	32.292	0.000	39.219	20.499	63.976	43.267	12.955	72.691
Acre	9.371	3.356	16.253	10.303	3.732	19.413	11.802	5.475	21.571	13.797	9.073	19.945	19.284	13.112	24.485
Amazonas	38.989	36.861	42.854	40.738	35.898	49.934	50.639	46.880	60.798	72.146	67.553	83.363	83.669	42.169	127.104
Roraima	7.655	11.889	0.000	16.092	21.488	0.000	13.143	19.371	0.000	22.083	37.717	0.000	39.420	31.857	43.380
Pará	24.574	23.282	25.318	23.242	24.519	21.394	25.450	25.813	25.666	27.234	25.757	29.285	27.712	17.161	38.517
Amapá	23.132	40.558	0.000	16.570	25.928	0.000	17.843	28.380	0.000	22.654	39.388	0.000	29.249	33.181	25.351
Região Nordeste	24.039	23.539	24.483	23.519	20.821	27.842	29.088	21.935	40.893	32.238	23.256	44.917	30.819	22.536	39.047
Maranhão	8.416	2.807	15.858	8.086	2.390	17.968	8.009	3.977	14.902	10.660	5.944	17.486	13.649	7.579	19.366
Piauí	6.473	3.352	10.373	7.919	3.362	15.912	10.068	4.360	19.871	13.828	8.332	21.683	15.546	9.585	21.564
Ceará	13.627	9.528	18.671	12.456	7.987	19.217	18.625	11.521	29.480	23.527	16.590	33.258	31.073	23.133	39.191
Rio Grande Do Norte	11.100	6.561	17.130	14.865	8.494	25.790	19.332	10.661	32.662	19.433	11.041	30.308	25.762	15.488	34.857
Paraíba	11.588	6.201	18.589	11.887	6.070	21.188	17.134	8.781	30.709	17.136	8.077	29.619	22.279	15.726	29.276
Pernambuco	42.387	46.552	37.388	42.589	44.877	38.141	48.451	45.059	55.129	49.536	42.566	59.000	44.783	36.678	52.534
Alagoas	16.428	6.467	29.217	18.892	8.370	36.978	23.321	7.023	49.488	27.880	10.919	52.095	22.894	10.700	34.011
Sergipe	15.483	9.659	22.134	17.801	9.082	31.802	24.316	12.475	42.441	29.448	15.748	47.341	34.653	21.142	47.848
Bahia	36.920	42.963	28.261	33.908	34.611	32.666	42.820	34.692	56.417	47.434	35.665	64.623	37.267	28.682	46.295
Região Sudeste	179.817	188.303	169.006	170.657	176.361	160.394	151.307	151.121	148.080	160.749	175.276	139.967	156.770	169.299	142.985
Minas Gerais	53.235	47.383	61.530	54.785	46.722	69.513	69.060	61.401	83.779	71.122	61.322	86.613	68.271	50.904	85.996
Espírito Santo	26.281	16.959	37.170	37.640	27.491	53.614	52.337	35.182	79.055	61.000	42.961	84.027	72.720	41.169	102.480
Rio de Janeiro	210.771	257.177	164.459	191.722	226.907	137.203	171.010	198.400	120.010	182.118	230.665	111.550	148.828	176.584	111.623
São Paulo	259.787	259.952	252.642	240.031	241.092	233.986	194.362	187.104	200.668	206.108	221.274	184.361	211.341	236.267	187.748
Região Sul	72.648	59.571	89.178	77.333	62.665	101.908	81.538	66.993	105.440	86.389	66.343	113.310	91.918	75.194	109.565
Paraná	44.022	24.615	67.249	52.913	32.912	83.538	65.187	55.827	78.652	69.769	55.581	87.949	85.680	76.146	94.717
Santa Catarina	54.072	37.788	74.884	59.529	40.014	92.259	69.556	45.156	108.789	83.620	55.260	124.180	87.101	59.158	113.543

Rio Grande do Sul	110.499	105.400	118.202	110.026	102.931	124.813	103.177	88.141	130.167	103.590	81.941	132.310	100.095	82.230	121.397
Região Centro-Oeste	34.712	13.913	63.005	87.736	101.624	70.592	176.473	247.133	83.290	86.041	80.767	97.715	109.135	121.221	103.214
Mato Grosso	22.815	8.692	41.331	33.197	13.592	64.015	35.598	13.998	71.843	60.366	22.160	114.787	56.562	15.743	97.653
Mato Grosso do Sul				.	.	.	54.070	14.685	115.094	62.954	18.395	124.265	68.816	19.700	116.684
Goiás	25.203	9.303	45.698	28.035	12.624	53.444	34.998	15.970	63.796	44.275	19.875	77.242	58.382	25.202	90.863
Brasília	122.051	54.632	222.027	477.777	700.006	159.757	919.153	1.501.254	121.286	273.663	410.194	114.088	347.215	607.277	126.207

Em relação aos níveis inferiores de estados, pode-se notar que, conquanto menores, essas disparidades são bastante significativas: os governos estaduais do Sudeste obtiveram uma arrecadação *per capita* cinco vezes superior à do Nordeste. Focalizando mais uma vez o Estado de São Paulo, pode-se constatar que se arrecadou por habitante um valor de impostos cerca de 15 vezes maior do que o obtido pelo governo estadual do Piauí.

Na Tabela 3.4 observa-se que as diferenças em nível dos municípios das capitais estaduais são menores, enquanto as disparidades entre municípios do interior são maiores do que as observadas em nível estadual.

Tabela 3.4
Receita tributária *per capita* municipal, das capitais e do interior – 1970/90
 (Números índices: Brasil = 100)

	1970			1975			1980			1985			1990		
	Municipal	Capitais	Interior	Municipal	Capitais	Interior	Municipal	Capitais	Interior	Municipal	Capitais	Interior	Municipal	Capitais	Interior
Brasil	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000
Região Norte	32.381	22.998	25.483	25.498	22.097	11.414	20.935	19.570	11.461	27.899	23.162	24.759	38.161	34.844	24.5
Rondônia	45.533	19.408	0.000	34.529	23.581	14.329	22.993	24.172	16.796	48.785	27.745	76.336	50.188	34.690	75.3
Acre	21.715	13.933	16.834	26.810	19.507	16.914	14.343	12.240	7.244	17.193	13.595	10.258	27.927	21.151	7.9
Amazonas	27.041	24.424	7.325	32.746	28.167	6.752	22.599	18.954	4.554	24.535	20.871	4.651	64.312	49.849	6.2
Roraima	31.039	11.226	0.000	72.318	27.595	55.374	34.565	15.294	21.690	27.754	14.758	5.936	72.107	40.371	0.0
Pará	35.600	26.393	34.835	20.669	20.090	12.488	20.032	21.699	13.245	27.030	27.995	23.342	24.977	27.254	20.6
Amapá	23.781	10.189	0.000	22.212	9.911	3.257	24.292	11.802	7.324	19.179	10.256	10.587	29.100	15.094	21.9
Região Nordeste	26.541	42.659	15.221	25.571	39.860	16.076	26.800	42.363	17.612	29.067	44.841	19.095	30.991	45.532	18.3
Maranhão	8.262	23.023	4.469	6.294	17.200	3.119	5.112	13.149	2.986	7.340	20.415	2.477	16.651	40.213	4.8
Piauí	9.124	16.043	6.311	5.788	9.306	4.182	5.650	10.303	2.446	10.952	17.843	5.301	14.780	21.640	5.0
Ceará	18.001	26.223	5.277	19.100	27.812	3.972	22.255	30.470	8.129	21.670	30.334	6.347	29.123	38.092	4.3
Rio Grande Do Norte	10.874	12.281	11.144	13.916	16.557	12.043	23.212	30.840	15.046	25.896	29.521	21.824	36.137	39.883	27.8
Paraíba	13.108	17.747	18.591	16.483	32.208	15.531	15.896	27.448	16.806	16.882	32.660	13.123	17.957	27.318	17.3
Pernambuco	36.504	43.605	23.157	47.178	58.744	34.351	40.042	57.456	27.787	50.711	77.688	33.823	47.708	76.374	27.4
Alagoas	21.000	32.288	11.084	16.979	25.552	8.997	23.075	38.870	7.841	19.220	29.287	8.174	32.267	40.701	16.4
Sergipe	27.575	36.800	11.427	24.197	32.940	6.834	30.147	37.938	14.162	38.645	46.330	22.766	36.998	42.890	19.0
Bahia	44.419	83.904	23.052	34.313	59.472	22.595	38.985	65.690	28.963	37.676	59.990	29.576	32.872	48.664	26.8
Região Sudeste	174.939	138.933	177.726	175.421	124.782	173.223	175.231	146.236	177.083	168.548	147.834	165.550	168.763	149.442	170.0
Minas Gerais	47.002	74.836	46.894	46.274	71.145	53.024	52.513	69.986	64.875	51.564	77.189	56.485	64.314	95.632	76.4
Espírito Santo	42.878	101.237	38.603	47.713	99.505	48.325	57.677	100.626	68.287	78.275	138.408	89.367	87.861	166.467	102.3
Rio de Janeiro	38.062		9.202	149.836	85.508	139.786	219.076	154.967	148.360	219.104	167.545	132.573	236.445	170.934	155.5
São Paulo	338.796	220.134	352.221	274.428	183.039	303.138	230.524	158.107	278.427	214.764	151.347	258.042	200.135	147.985	241.2
Região Sul	81.617	111.173	111.647	79.827	97.391	113.529	77.605	91.379	109.057	92.660	98.712	129.711	82.814	105.171	113.6
Paraná	72.227	113.947	95.258	79.695	96.676	114.298	75.656	86.211	104.097	82.700	96.636	103.763	89.837	103.228	118.6
Santa Catarina	62.649	56.133	120.418	62.568	69.270	113.979	68.803	91.130	116.713	68.463	92.698	107.685	99.732	171.761	164.9

Rio Grande do Sul	99.640	117.940	125.353	87.741	102.528	112.501	83.626	96.128	110.024	113.790	101.814	166.100	67.932	93.958	81.3
Região Centro-Oeste	26.149	21.475	ESTE 33.729	35.757	18.367	61.876	39.994	26.955	52.107	43.104	31.322	49.489	53.169	33.941	67.5
Mato Grosso	24.953	35.420	40.579	52.953	29.972	100.223	24.659	26.936	28.451	42.083	37.523	55.173	52.442	48.865	70.3
Mato Grosso do Sul				.	.	.	68.480	72.984	71.849	62.625	65.831	56.043	78.296	75.883	61.1
Goiás	31.582	48.095	29.722	33.982	41.305	37.941	46.605	52.455	52.304	49.988	65.076	45.377	63.467	63.134	68.7
Brasília															

Como já se mencionou anteriormente, tais disparidades tributárias entre unidades da Federação podem ser explicadas não só pelas diferenças regionais na estrutura econômica, mas também pela própria gestão tributária das unidades de governo correspondentes.

Enquanto as características econômicas vigentes numa jurisdição definem a capacidade de obtenção de recursos tributários de cada unidade de governo, o esforço de arrecadação mensura a eficiência da obtenção de receitas tributárias pelas administrações responsáveis.

Formalmente, a arrecadação tributária de uma determinada unidade governamental pode ser expressa pela seguinte identidade:

$$R_{i,t} = R^*_{i,t} \times E_{i,t} \quad (1)$$

Onde:

$R_{i,t}$ = arrecadação tributária da unidade de governo i no período t ;

$R^*_{i,t}$ = capacidade tributária da unidade federativa i no período t ; e

$E_{i,t}$ = esforço fiscal de arrecadação da unidade de governo i no período t .

Da equação (1) pode-se deduzir que capacidade e arrecadação tributária não são sinônimos: enquanto a primeira refere-se à arrecadação que se poderia obter, dadas as características econômicas de uma determinada jurisdição, ou seja, a arrecadação tributária potencial, a segunda é simplesmente a arrecadação observada ou efetiva.

A arrecadação tributária poderia ser igual à capacidade de tributação no caso em que a eficiência na obtenção de recursos tributários atingisse o nível máximo ($E_{it} = 1$). Caso contrário, as diferenças no esforço de arrecadação de cada unidade de governo constituem outra fonte explicativa das disparidades regionais na arrecadação tributária.

A separação dessas duas fontes de disparidades na geração de recursos tributários torna necessária a estimação da capacidade fiscal das unidades federativas a partir das características de sua estrutura econômica, de tal forma que se possa derivar o esforço fiscal de arrecadação das unidades de governo.

3.3. Determinação da capacidade tributária

3.3.1. Determinantes da capacidade tributária e metodologias para seu cálculo

A capacidade tributária associa a arrecadação tributária de uma unidade de governo às características econômicas de sua jurisdição. Como tal conceito resulta da aplicação de um conjunto de tributos sobre uma determinada base tributária, a capacidade de obtenção de recursos tributários depende tanto da estrutura de impostos quanto das condições econômicas que determinam o tamanho da base tributária a ser explorada.

A capacidade de obtenção de recursos tributários de uma unidade de governo, portanto, está determinada pelas características econômicas vigentes na sua jurisdição, tais como: a renda *per capita*, a composição da produção, a distribuição pessoal da renda, a concentração populacional e das atividades econômicas nos centros urbanos (grau de urbanização), entre outras.

Uma vez definidas as bases de tributação, o passo seguinte é a aplicação de uma medida de exploração dessa base tributária para estimar a capacidade máxima de tributação. A esse respeito, a prática mais comum é a aplicação de médias nacionais na determinação da arrecadação potencial ou da capacidade fiscal.

Em particular, o relatório da Advisory Commission of Intergovernmental Relationship dos Estados Unidos [Acir (1986)] apresenta uma ampla gama de métodos de estimação da capacidade fiscal a partir da aplicação da carga tributária nacional sobre o produto interno estadual ou local:

$$R_i^* = \tilde{CT} \times PIB_i = \left(\frac{\tilde{R}}{PIB} \right) \times PIB_i \quad (2)$$

Onde:

R_i^* = Arrecadação tributária potencial na unidade da Federação i

\tilde{CT} = Carga tributária nacional

\tilde{R} = Arrecadação tributária nacional

PIB_i = Produto Interno Bruto na unidade da Federação i

PIB = Produto Interno Bruto nacional

A principal limitação dessa medida de capacidade fiscal é que, ao assumir que o PIB é o único determinante da capacidade de obtenção de recursos tributários, ela deixa de lado outras características econômicas que incidem significativamente na arrecadação tributária, isto é, composição da produção, urbanização, concentração espacial das atividades econômicas etc.¹¹

Outros métodos contábeis mais desenvolvidos calculam a capacidade fiscal a partir da decomposição da carga tributária em seus diversos impostos. Nesse sentido, a capacidade fiscal pode ser definida como a arrecadação tributária que uma unidade de governo poderia obter com a aplicação de um sistema de alíquotas nacionais sobre as bases imponíveis de cada imposto nas distintas regiões.

Como as alíquotas utilizadas no cálculo da arrecadação potencial representam médias nacionais, a participação de cada imposto na arrecadação tributária de uma unidade de governo é a mesma utilizada para avaliar a capacidade tributária nacional. Portanto, a estimação da capacidade tributária de cada unidade de governo depende da composição da arrecadação tributária nacional. Assim, a capacidade tributária pode ser definida como:

$$R_i^* = \sum_{j=1}^k \tilde{t}_j \times B_{j,i} \times \tilde{w}_j \quad (3)$$

onde:

\tilde{t}_j = Taxa nacional do imposto j

$B_{j,i}$ = Base tributaria do imposto j na unidade da Federacao i

\tilde{w}_j = Participacao nacional do imposto j

$$\tilde{w}_j = \left(\frac{\tilde{R}_j}{\sum_{j=1}^n \tilde{R}_j} \right)$$

\tilde{R}_j = Arrecadacao nacional do imposto j

Sem dúvida, a decomposição da carga tributária enseja que tais métodos possam estimar de maneira mais precisa a capacidade tributária. No entanto, como a composição da arrecadação tributária varia inter-regionalmente, as ponderações baseadas nas participações nacionais dos diferentes tributos levam a subestimativas ou superestimativas da capacidade tributária de unidades federativas, as quais têm diferentes estruturas de arrecadação tributária.¹²

Uma outra forma de determinação da capacidade tributária baseia-se na utilização de métodos econométricos para estimar funções de arrecadação tributária nacional e, a partir destas, determinar a capacidade fiscal de cada unidade federativa com a aplicação dos coeficientes estimados sobre os valores regionais ou estaduais correspondentes às variáveis explicativas da arrecadação tributária nacional [Leuthold (1991)]. A sua principal vantagem é possibilitar a inclusão de outras variáveis econômicas diferentes do PIB ou da renda estadual ou local na estimação da capacidade de tributação das distintas unidades de governo.

As características econômicas, geralmente utilizadas na estimação da capacidade fiscal, podem ser sintetizadas no seguinte conjunto de variáveis: renda *per capita*, distribuição de renda, composição setorial da produção, população e grau de urbanização.

3.3.2. Método de fronteira estocástica para estimação da capacidade tributária

Em geral, a principal limitação dos métodos de estimação da capacidade tributária, como os acima mencionados, é sua incompatibilidade com o próprio conceito de capacidade fiscal. Na realidade, se esta refere-se ao nível de arrecadação que uma unidade de governo poderia obter com uma exploração eficiente de suas bases tributárias, supõe-se que as medidas a ela associadas tenham que se referir ao nível máximo de arrecadação que se poderia obter, e não à sua média nacional (observada ou estimada).

Nesse sentido, a principal contribuição desta seção é a estimação da capacidade fiscal ou arrecadação potencial dos três níveis de governo nas distintas unidades da Federação brasileira para o período 1970/90 com a utilização do método de estimação conhecido como “fronteira estocástica”.

Essa metodologia de estimação da arrecadação tributária potencial ou capacidade fiscal é uma adaptação do método de estimação de funções de produção agrícolas (*frontier stochastic production function*), desenvolvido por Battese e Coelli (1991).¹³

As vantagens desse método podem ser sintetizadas em dois aspectos: em primeiro lugar, a compatibilidade entre o conceito de capacidade tributária e a estimação do nível máximo de arrecadação tributária, o qual é definido como o nível de arrecadação que se poderia alcançar com uma exploração eficiente das bases de tributação, dadas as condições econômicas de cada unidade de governo; e, em segundo, a comparação entre as arrecadações observada e potencial permite mensurar o grau de eficiência das administrações tributárias dos três níveis de governo nas distintas unidades da Federação.

A metodologia proposta permite, por isso, distinguir os dois componentes da arrecadação tributária da equação (1): a capacidade tributária (determinada pelas características econômicas de cada unidade da Federação e o sistema de tributos vigente) e o esforço fiscal de arrecadação dos governos estaduais, municipais e da União.

O primeiro passo desse método é a especificação da função de arrecadação tributária a ser estimada:

$$R_{i,t} = f(\mathbf{b}, PIB_{i,t}, POP_{i,t}, \frac{PIBIN_{i,t}}{PIB_{i,t}}, \frac{POP_{i,t}}{POP_{i,t}}) \exp(v_{i,t}) \quad (4)$$

Onde:

$R_{i,t}$ = Arrecadação Tributária na unidade federativa i, no período t

$PIB_{i,t}$ = Produto Interno Bruto na unidade federativa i, no período t

$PIBIN_{i,t}$ = Produto Industrial na unidade federativa i, no período t

$POP_{i,t}$ = População Total na unidade federativa i, no período t

$POP_{i,t}$ = População urbana na unidade federativa i, no período t

$v_{i,t}$ = Termo de erro

Como o PIB e a população são as variáveis de controle na estimação da capacidade de pagamento de uma jurisdição, espera-se que tenham uma influência positiva sobre a capacidade fiscal das unidades de governo.

Outro fator explicativo da capacidade tributária é a composição setorial da produção, porquanto, para um mesmo nível de produto, as distintas atividades econômicas têm particularidades que podem afetar os níveis de tributação. Em geral, estudos de *cross-section* de países têm demonstrado que um maior grau de industrialização da economia favorece a ampliação da arrecadação tributária [Leuthold (1991)].

Finalmente, a concentração populacional nos centros urbanos facilita a obtenção de recursos tributários devido à existência de economias de escala na gestão tributária geradas por esta concentração e de atividades econômicas.

Até aqui, essa metodologia não apresenta qualquer diferença em relação aos métodos econométricos tradicionais de estimação da capacidade tributária. Mas a especificação do termo de erro constitui-se na principal inovação do método de fronteira estocástica. Assim, o resíduo estocástico u_{it} pode ser definido como:

$$v_{i,t} = u_{i,t} - e_{i,t} \quad (5)$$

Onde:

$$u_{i,t} = N(0, \mathbf{s}_u^2) \text{ i.i.d}$$

$$e_{i,t} = N(\mathbf{m}, \mathbf{s}^2); e_{i,t}$$

A equação (5) implica que o termo de erro, v_{it} , pode ser separado em dois componentes: um, tipicamente estocástico, u_{it} , pode estar associado a efeitos de políticas não-tributárias que afetam o nível de tributação, isto é, incentivo a exportadores através de isenções, ou simplesmente a problemas de mensuração; e o outro, e_{it} , talvez “menos estocástico”, relacionado a características específicas das administrações tributárias em cada unidade de governo, tais como a eficiência ou o esforço comprometido na arrecadação de impostos.¹⁴

Esta especificação do termo estocástico $v_{i,t}$ permite constatar que a diferença entre capacidade tributária (arrecadação potencial) e arrecadação observada está dada pelo componente estocástico e_{it} . Assim, a capacidade tributária pode ser definida como:

$$R^*_{i,t} = f(\mathbf{b}, PIB_{i,t}, POP_{i,t}, \frac{PIBIN_{i,t}}{PIB_{i,t}}, \frac{POPU_{i,t}}{POP_{i,t}}) \exp(u_{i,t}) \quad (6)$$

Portanto, o esforço fiscal pode ser obtido ampla comparação entre arrecadação e capacidade tributária. Voltando à equação (1), o esforço fiscal pode ser escrito como:

$$E_{i,t} = \frac{R_{i,t}}{R^*_{i,t}} \quad (1a)$$

substituindo $R_{i,t}$ e $R^*_{i,t}$ pelas expressões (4) e (6), tem-se:

$$E_{i,t} = \frac{f(\mathbf{b}, PIB_{i,t}, POP_{i,t}, \frac{PIBIN_{i,t}}{PIB_{i,t}}, \frac{POPU_{i,t}}{POP_{i,t}}) \exp(u_{i,t} - e_{i,t})}{f(\mathbf{b}, PIB_{i,t}, POP_{i,t}, \frac{PIBIN_{i,t}}{PIB_{i,t}}, \frac{POPU_{i,t}}{POP_{i,t}}) \exp(u_{i,t})}$$

$$E_{i,t} = \exp(-e_{i,t}) \quad (6)$$

Impondo que os e_{it} sejam não-negativos isto é, o esforço fiscal não pode ser negativo, pode-se inferir que $R_{i,t}$ é menor que $R^*_{i,t}$ ou seja, a capacidade de tributação é o limite superior (ou fronteira estocástica) da arrecadação tributária.¹⁵ A descrição do comportamento temporal de e_{it} é dada pela seguinte equação:

$$e_{i,t} = \mathbf{h}_{i,t} \times e_i = [\exp(-\mathbf{h}(t - T))] \times e_i \quad (7)$$

Essa especificação de e_t implica que a eficiência de arrecadação deve variar no tempo (*time varying effects*). Mais ainda, devido à não-negatividade de e_{it} e assumindo que o parâmetro η é sempre positivo, a especificação de e_t implica que a eficiência de arrecadação deve aumentar no tempo, já que e_{it} decresce monotonicamente até seu valor mínimo.¹⁶

Por sua vez, os testes de hipóteses sobre os parâmetros σ_u^2 , η , μ e σ^2 permitem determinar: a) se o método de estimação de “fronteira estocástica” é adequado para o tipo de problema que está sendo abordado; e b) se a eficiência de arrecadação tende a melhorar com o tempo.

A adequação do método usado depende da contribuição de σ_u^2 (variância do erro estocástico) na explicação da variância total do modelo ($\sigma_v^2 = \sigma_u^2 + \sigma^2$). Se esta é muito grande em relação à contribuição proveniente da eficiência de arrecadação (σ^2), o método de fronteira estocástica é equivalente aos métodos tradicionais de estimação e, portanto, sua utilização não é recomendada.

O critério de avaliação de tal condição está baseado no valor assumido pelo parâmetro γ , definido como $\gamma = \sigma^2 / (\sigma_u^2 + \sigma^2)$. Se γ não é significativamente diferente de zero (σ_u^2 alto ou σ^2 baixo), a contribuição da eficiência tributária na variância do modelo é desprezível e, portanto, o método de fronteira nada acrescenta em relação à estimação por mínimos quadrados ordinários.¹⁷

No que se refere à evolução temporal da eficiência, as hipóteses sobre o valor que assume η permitem inferir o comportamento temporal da eficiência (e_{it}).

Uma vez especificada a equação a ser estimada, e definidas as propriedades estocásticas do modelo, a obtenção dos estimadores de máxima verossimilhança dos coeficientes correspondentes às variáveis explicativas e dos parâmetros do termo estocástico é realizada em três fases:

- a) na primeira, estimam-se os coeficientes β da equação (4), mediante mínimos quadrados ordinários (OLS);
- b) na segunda, procuram-se os valores apropriados para σ^2 , η , e σ_u^2 através de uma grade (*grid search*) construída a partir de mudanças no intercepto β_0 , nos coeficientes estimados β e na variância total do modelo σ_v^2 ;
- c) finalmente, com os valores selecionados para σ^2 , η e σ_u^2 , utiliza-se um processo iterativo de aproximação (processo de Quasi-Newton) para obter os estimadores de máxima verossimilhança correspondentes a cada uma das variáveis explicativas da equação (6).

3.3.3. Estimação da capacidade fiscal da União, dos estados e dos municípios da capital e do interior no Brasil durante o período 1970/90

O modelo descrito na seção anterior foi estimado para os três níveis de governo da Federação brasileira utilizando um *pool* de dados (séries de tempo e corte transversal) referentes à arrecadação tributária dos governos federal, estaduais e municipais (capital e interior) nas 26 unidades da Federação para os anos de 1970, 1975, 1980, 1985 e 1990.¹⁸ Os dados de arrecadação tributária real correspondem a médias trienais centradas nos anos mencionados e extraídos das publicações *Finanças do Brasil*.¹⁹

Cabe mencionar que no cálculo de capacidade tributária federal não estão presentes as contribuições sociais (Finsocial, PIS-Pasep, Contribuição sobre o Lucro). A falta de informação das unidades da Federação, o seu caráter infraconstitucional e sua vigência temporal (menor no período analisado) não permitem incluí-las na arrecadação federal. Apesar dessas considerações, reconhece-se que a estimação da capacidade fiscal da União sem a inclusão das contribuições sociais constitui uma séria limitação da

estimação da capacidade fiscal em nível federal, devido à sua crescente importância, especialmente na década de 80.

Nas Tabelas 3.5 e 3.6 apresenta-se a informação correspondente às variáveis explicativas da capacidade tributária por unidade federativa. Utilizaram-se dados estaduais do PIB, PIB por setores de atividade, população total e urbana. Para o cálculo do PIB municipal (capitais e interior) foram utilizados dados dos Censos Econômicos de 1970, 1975, 1980 e 1985 e dos Censos Demográficos de 1970, 1980 e 1991, que permitem medir a participação das capitais e do interior no PIB estadual. Adicionalmente, incluiu-se no modelo a taxa de inflação como outra variável explicativa da capacidade de tributação dos três níveis de governo.²⁰

Tabela 3.5
PIB per capita, grau de industrialização e urbanização – 1970/90
 (PIB per capita: números
 índices: Brasil = 100)

	1970			1975			1980			1985		
	PIB per capita	Grau de industrialização	Grau de Urbanização	PIB per capita	Grau de industrialização	Grau de Urbanização	PIB per capita	Grau de industrialização	Grau de Urbanização	PIB per capita	Grau de industrialização	Grau de Urbanização
Brasil	100,00	30,63	55,92	100,00	35,17	61,47	100,00	41,24	67,59	100,00	40,11	
Região Norte	55,89	15,10	45,13	47,12	22,60	48,34	64,18	41,02	51,65	71,25	41,11	
Rondônia	87,10	12,57	53,63	52,61	14,89	49,96	65,33	36,46	46,54	89,34	25,02	
Acre	55,43	2,91	27,55	31,44	6,18	34,76	45,99	23,47	43,87	52,48	22,16	
Amazonas	67,07	15,46	42,48	66,55	31,95	50,45	92,52	53,72	59,90	100,06	55,56	
Roraima	75,09	3,77	42,76	59,46	6,12	51,31	62,21	17,19	61,56	66,92	21,42	
Pará	47,18	12,41	47,16	39,67	18,36	48,07	54,24	34,71	48,99	58,22	36,93	
Amapá	91,18	58,89	54,61	43,80	24,49	56,85	55,19	40,23	59,19	65,55	46,90	
Região Nordeste	38,79	18,03	41,80	37,21	23,70	45,91	40,88	32,16	50,46	46,84	35,41	
Maranhão	25,63	8,38	25,13	22,17	9,67	28,09	25,14	21,67	31,41	30,41	29,93	
Piauí	20,37	6,94	31,93	19,87	9,25	36,61	20,87	21,07	41,98	23,38	22,06	
Ceará	30,75	16,59	40,81	28,24	21,01	46,57	34,63	29,37	53,14	39,18	26,83	
Rio Grande Do Norte	32,21	16,71	47,56	35,85	25,37	52,86	39,72	35,16	58,75	53,28	44,72	
Paraíba	27,84	14,76	42,06	28,39	22,72	46,91	28,07	26,55	52,31	30,46	23,56	
Pernambuco	52,54	21,90	54,47	50,25	29,01	57,92	49,02	33,34	61,60	47,59	33,60	
Alagoas	39,87	16,83	39,78	37,13	20,66	44,26	39,74	22,93	49,26	42,52	27,68	
Sergipe	44,63	25,65	46,12	41,35	30,45	49,99	40,59	28,94	54,19	67,63	49,12	
Bahia	47,28	19,88	41,18	46,18	24,65	45,05	54,53	37,58	49,29	64,36	40,61	
Região Sudeste	153,19	36,95	72,68	150,24	40,82	77,58	143,39	45,68	82,81	138,13	44,62	
Minas Gerais	67,12	25,40	52,76	71,52	27,52	59,51	83,80	38,98	67,14	88,69	35,54	
Espírito Santo	68,53	13,16	45,14	60,68	22,78	53,72	86,30	36,19	63,92	95,73	33,48	
Rio de Janeiro	172,59	28,05	87,90	159,54	29,86	89,84	144,73	35,39	91,82	134,55	38,41	
São Paulo	206,62	43,85	80,33	199,70	48,26	84,38	179,23	51,46	88,64	166,69	49,81	
Região Sul	94,35	21,91	44,27	106,23	29,12	52,53	106,14	39,43	62,41	110,11	36,73	

Paraná	72,98	16,88	36,14	94,81	21,34	46,03	89,82	34,92	58,62	99,57	34,06
Santa Catarina	85,96	30,49	42,94	91,32	41,41	50,50	107,86	50,24	59,38	104,35	44,93
Rio Grande do Sul	120,22	22,40	53,31	124,48	31,05	60,01	121,36	38,22	67,55	122,95	35,46
Região Centro-Oeste	71,08	7,00	48,04	70,13	9,66	57,23	87,69	16,72	67,79	92,22	15,80
Mato Grosso	63,55	8,96	42,84	63,84	12,19	51,85	63,26	20,56	57,52	73,36	21,91
Mato Grosso do Sul	-	-	-	-	-	-	94,82	15,74	67,11	86,06	17,05
Goiás	48,10	9,22	42,10	47,58	2,81	51,18	57,62	24,02	62,22	64,02	22,99
Brasília	219,11	2,66	96,02	181,41	15,01	96,40	201,61	9,26	96,10	209,39	5,89

Tabela 3.6
PIB *per capita* dos municípios da capital e do interior – 1970/90
 (Números índices: Brasil = 100)

	1970	1975	1980	1985	1970	1975	1980	1985
Brasil	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000
Região Norte	47.286	46.531	68.259	74.028	43.971	33.485	50.869	61.713
Rondônia	41.747	51.736	70.945	85.484	97.789	17.219	59.957	92.608
Acre	35.740	24.504	45.826	47.743	58.753	29.132	35.491	45.930
Amazonas	65.542	71.013	109.942	113.266	41.866	31.099	29.897	45.088
Roraima	16.368	30.723	39.175	44.689	82.213	78.158	67.066	74.958
Pará	41.846	38.249	48.810	52.125	41.376	35.883	57.682	63.117
Amapá	50.994	27.275	38.917	55.160	28.428	17.514	31.573	22.599
Região Nordeste	48.100	45.958	53.345	59.756	38.878	37.053	39.706	45.301
Maranhão	33.053	27.847	33.288	78.705	31.134	25.786	27.730	21.774
Piauí	21.853	23.780	28.262	33.025	23.884	20.944	19.976	20.599
Ceará	39.577	34.515	47.473	55.506	24.529	23.825	26.538	28.439
Rio Grande Do Norte	34.144	35.249	44.818	60.315	34.334	38.754	39.183	51.437
Paraíba	30.060	31.667	39.443	37.062	35.422	33.915	29.962	32.912
Pernambuco	62.671	67.139	76.666	68.313	44.175	41.566	39.353	42.570
Alagoas	40.012	41.238	58.949	54.508	44.539	38.038	32.929	38.281
Sergipe	45.910	47.520	46.775	72.272	44.114	36.190	36.443	64.970
Bahia	59.876	53.623	57.286	62.553	50.230	50.170	61.010	72.530

Região Sudeste	136.604	138.546	131.858	129.096	146.759	145.865	145.309	139.659
Minas Gerais	70.696	85.939	80.632	98.298	75.205	73.920	98.918	99.114
Espírito Santo	127.224	94.336	197.885	199.737	72.706	66.714	76.549	89.819
Rio de Janeiro	118.465	127.617	134.581	134.421	131.421	114.944	107.196	96.000
São Paulo	137.844	137.795	139.352	130.634	230.697	228.364	199.650	187.525
Região Sul	93.752	106.537	112.431	118.228	121.700	129.919	123.301	124.864
Paraná	75.253	90.442	91.288	99.321	94.965	117.659	104.320	113.346
Santa Catarina	41.322	49.092	83.455	98.870	127.670	126.290	137.602	127.244
Rio Grande do Sul	114.903	128.676	136.522	140.037	148.040	144.526	134.757	134.581
Região Centro-Oeste	20.413	19.683	29.980	40.313	72.094	68.630	77.146	72.868
Mato Grosso	36.001	31.105	46.675	86.804	93.009	89.060	77.991	73.711
Mato Grosso do Sul			63.785	73.193			119.419	96.585
Goiás	45.098	44.702	60.452	75.711	59.860	55.879	62.397	64.715
Brasília	0.000	0.000	0.000	0.000				

Uma outra limitação importante é o grau de agregação utilizado para os municípios do interior: a heterogeneidade existente entre eles (ainda dentro da mesma unidade federativa) deteriora a qualidade da informação utilizada para este nível de governo, o que deve ser considerado na avaliação dos resultados alcançados.

Nas equações de arrecadação tributária por níveis de governo, utilizou-se uma especificação duplo-logarítmica equivalente à equação (4):

$$\log(R_{i,t}^U) = \mathbf{b}_{0,U} + \mathbf{b}_{1,U} \log(PIB_{i,t}) + \mathbf{b}_{2,U} \log(POP_{i,t}) + \mathbf{b}_{3,U} \left(\frac{PIBIN_{i,t}}{PIB_{i,t}} \right) + \mathbf{b}_{4,U} \left(\frac{POPU_{i,t}}{POP_{i,t}} \right) + \mathbf{b}_{5,U} \log(INF_t) + v_{i,t}^U \quad (8a)$$

$$\log(R_{i,t}^E) = \mathbf{b}_{0,E} + \mathbf{b}_{1,E} \log(PIB_{i,t}) + \mathbf{b}_{2,E} \log(POP_{i,t}) + \mathbf{b}_{3,E} \left(\frac{PIBIN_{i,t}}{PIB_{i,t}} \right) + \mathbf{b}_{4,E} \left(\frac{POPU_{i,t}}{POP_{i,t}} \right) + \mathbf{b}_{5,E} \log(INF_t) + v_{i,t}^E \quad (8b)$$

$$\log(R_{i,t}^{MC}) = \mathbf{b}_{0,MC} + \mathbf{b}_{1,MC} \log(PIB_{i,t}^{MC}) + \mathbf{b}_{2,MC} \log(POP_{i,t}^{MC}) + \mathbf{b}_{3,MC} \left(\frac{PIBSE_{i,t}^{MC}}{PIB_{i,t}^{MC}} \right) + \mathbf{b}_{5,MC} \log(INF_t) + v_{i,t}^{MC} \quad (8c)$$

$$\log(R_{i,t}^{MI}) = \mathbf{b}_{0,MI} + \mathbf{b}_{1,MI} \log(PIB_{i,t}^{MI}) + \mathbf{b}_{2,MI} \log(POP_{i,t}^{MI}) + \mathbf{b}_{3,MI} \left(\frac{PIBSE_{i,t}^{MI}}{PIB_{i,t}^{MI}} \right) + \mathbf{b}_{5,MI} \log(INF_t) + v_{i,t}^{MI} \quad (8d)$$

Onde:

INF_t = Taxa de inflação no período t

Obs. Os superíndices indicam o nível de governo: U = União; E = Estados;

MC = Municípios das capitais; MI = Municípios do Interior

Cabe destacar que a inclusão de variáveis referentes à distribuição de renda, grau de informalização do mercado de trabalho, participação das exportações no produto interno estadual e valor total da propriedade imobiliária poderiam melhorar essa caracterização da capacidade tributária dos níveis de governo.

Com a utilização do programa computacional Frontier 2.0 [Coelli (1991)], obtiveram-se os estimadores de máxima verossimilhança dos parâmetros presentes nas expressões (8a) a (8d). Os resultados são apresentados na Tabela 3.7, onde se pode observar que o valor de γ e seu nível de confiança (superior a 95%) permitem inferir que a estimação de fronteira da arrecadação tributária para os quatro níveis de

governo é adequada, ou seja, que o resíduo estocástico tem um componente (não desprezível) que é explicado pelas diferenças no esforço de arrecadação das distintas unidades de governo.

À exceção da especificação adotada para os municípios da capital, o modelo tem um ajuste razoável a julgar pelo valor (c^2), superior ao valor crítico de sua distribuição, bem como pela significância da maior parte dos coeficientes correspondentes às variáveis explicativas.

Como era de se esperar, as variáveis socioeconômicas têm um papel determinante na caracterização da capacidade tributária federal: PIB, tamanho da população e grau de urbanização exercem um efeito positivo e altamente significativo sobre a arrecadação tributária da União. Surpreendentemente, o grau de industrialização tem uma incidência negativa sobre a arrecadação federal.

Tabela 3.7
Estimadores de máxima verossimilhança dos parâmetros da equação de capacidade tributária por
nível de governo

Variável dependente: arrecadação tributária

Nível Variável	União	Estados	Município Capital	Município Interior
<i>Constante</i>	-3,177 (-3,08)	-0,3075 (3,3)	-4,096 (-3,92)	-12,109 (-8,32)
<i>PIB</i>	0,701 (4,79)	0,767 (7,43)	0,778 (2,36)	1,641 (10,93)
<i>POP</i>	0,432 (2,65)	0,347 (3,03)	0,379 (0,68)	-0,466 (-3,68)
<i>PIBIN/PIB</i>	-0,578 (-1,64)	-0,733 (-0,23)	-	-
<i>PIBSE/PIB</i>	-	-	0,667 (0,38)	0,620 (1,82)
<i>POPU/POP</i>	3,504 (5,52)	0,124 (3,36)	-	-
<i>INF</i>	-0,184 (-4,74)	0,459 (2,15)	-0,198 (-0,37)	-0,447 (-0,88)
<i>s</i>	0,544 (4,79)	0,293 (5,44)	0,476 (2,98)	0,381 (2,75)
<i>g</i>	0,786 (17,82)	0,875 (46,10)	0,862 (11,72)	0,659 (4,38)
<i>h</i>				
<i>LLF</i>	0,058 (1,69)	0,113 (1,597)	-0,236 (-0,032)	-0,077 (-0,093)
<i>c² (2)</i>	-72,22	-55,69	-30,35	-53,07
	41,09	42,60	23,46	15,01
<i>UFs</i>	26	26	25	25
<i>Períodos</i>	5	5	4	4
<i>Observações</i>	128	117	97	95
<i>Iterações</i>	81	98	209	242

Obs.: Estimativas obtidas através do programa computacional Frontier 2.0 [Coelli (1992)]. Valores *t* de Student entre parênteses. *LLF* = Função de máximo verossimilhança. *c*(2) valor crítico da distribuição qui-quadrada com dois graus de liberdade.

O PIB, como medida de capacidade de pagamento dos contribuintes de uma unidade federativa, determina maior capacidade tributária da União. A incidência positiva do tamanho da população permite constatar a existência de retornos crescentes da capacidade tributária em relação à população, o que é confirmado ao se analisar o efeito do aumento da concentração populacional nos centros urbanos, que tende a facilitar a obtenção de recursos tributários de competência federal.

O efeito negativo do grau de industrialização sobre a capacidade tributária da União é um resultado, à primeira vista, surpreendente. No entanto, a política de incentivos fiscais ao setor industrial, a diminuição das alíquotas do IPI federal e a isenção das exportações durante a década de 70 explicam a relação inversa entre a capacidade deste nível de governo e o grau de industrialização.

Ainda mais importante: a não inclusão das contribuições sociais nessa análise permite compreender o efeito negativo da elevação do grau de industrialização sobre a capacidade tributária do governo federal: a pressão excessiva sobre o setor industrial (com a criação de contribuições para-fiscais) determinou a perda de capacidade de geração de receitas tributárias dos impostos de caráter constitucional.²¹

Finalmente, os resultados da estimação da capacidade tributária da União confirmam a hipótese de que a inflação não só erodiu as bases tributárias (efeito Tanzi), mas também dificultou a própria gestão tributária. Este resultado também mostra que os mecanismos de indexação da arrecadação tributária não conseguiram evitar perdas reais das receitas tributárias da União. Quanto à arrecadação tributária dos estados, pode-se notar a importância do componente de eficiência na variância total do modelo (γ é significativamente diferente de zero).

Por sua vez, as variáveis socioeconômicas explicativas PIB, população total e grau de urbanização exercem o mesmo efeito sobre a capacidade tributária estadual, ainda que sua influência seja mais tênue que no caso da arrecadação potencial da União.

No entanto, à diferença da União, a participação da indústria na produção estadual não exerce uma influência significativa sobre a capacidade fiscal desse nível de governo. Tal resultado é contrário à idéia, geralmente aceita, de que os incentivos fiscais outorgados pelo governo federal às atividades produtivas industriais tiveram efeitos negativos sobre a arrecadação dos estados.

Contrariamente ao caso da União, observa-se o efeito positivo da inflação sobre as receitas tributárias dos estados, o que pode ser explicado pela natureza do ICMS (principal fonte de financiamento tributário estadual), cuja base de cálculo (transações comerciais) tem um ajuste automático à variação de preços. Observa-se, por isso, que a inflação não erodiu a base de tributação dos estados.

No que se refere à estimação da capacidade fiscal dos municípios da capital, a baixa significância das variáveis explicativas (à exceção do PIB municipal) e do parâmetro γ determinam que os resultados obtidos para tal nível de governo não sejam satisfatórios.

A pobreza dos resultados para os municípios da capital deve-se à não inclusão (por falta de disponibilidade) de uma variável que caracterize adequadamente a sua principal fonte de tributação: a propriedade imobiliária. Surpreendentemente, o PIB de serviços não tem efeitos significativos sobre a capacidade tributária desse nível de governo. A esse respeito, o maior grau de informalidade das atividades terciárias pode ser a causa do baixo poder explicativo do PIB de serviços na capacidade fiscal dos municípios das capitais.

Outro resultado contra-intuitivo é a baixa significância da inflação sobre a capacidade tributária dos governos municipais das capitais, já que o seu principal tributo (IPTU) tem uma base tributária pouco sensível à variação de preços.

No que se refere à estimação da arrecadação potencial dos municípios do interior, apesar das ressalvas apontadas sobre a agregação dos dados correspondentes a este nível de governo, o ajuste do modelo é satisfatório, a julgar pelo valor que assume o parâmetro γ e pelo poder explicativo das variáveis socioeconômicas incluídas na análise.

Da mesma forma que para os outros níveis de governo, o PIB dos municípios do interior mostrou ser a variável explicativa mais relevante. No entanto, contrariamente aos casos anteriores, observa-se que o tamanho da população incide negativamente na arrecadação dessas unidades de governo.

O efeito negativo da população sobre a capacidade fiscal dos governos municipais do interior implica que o crescimento populacional diminui a arrecadação municipal *per capita*, o que significa a ausência de retornos crescentes de escala promovidos pela concentração populacional.

Esse fato pode ser justificado pela composição majoritariamente rural da população nos municípios do interior. Assim, o efeito negativo da população total dos municípios do interior é compatível com o efeito positivo do grau de urbanização nas regressões da União e dos estados e dos municípios da capital (aqueles em que a população urbana é praticamente a mesma que a população total).

Nos Gráficos 3.1 a 3.4 apresenta-se a capacidade tributária das unidades de governo do mesmo nível e da União nas 26 unidades federativas durante o período 1970/90, calculada a partir das equações estimadas. Os gráficos confirmam as evidências apresentadas na primeira seção em relação às enormes disparidades fiscais entre unidades de governo. Assim, destaca-se a concentração da capacidade tributária federal e estadual no Distrito Federal, em São Paulo e no Rio de Janeiro. Em nível municipal, observa-se a maior capacidade tributária das unidades federativas do Sudeste (à exceção de Minas Gerais) e dos municípios do Rio Grande do Sul.

GRÁFICO 3.1

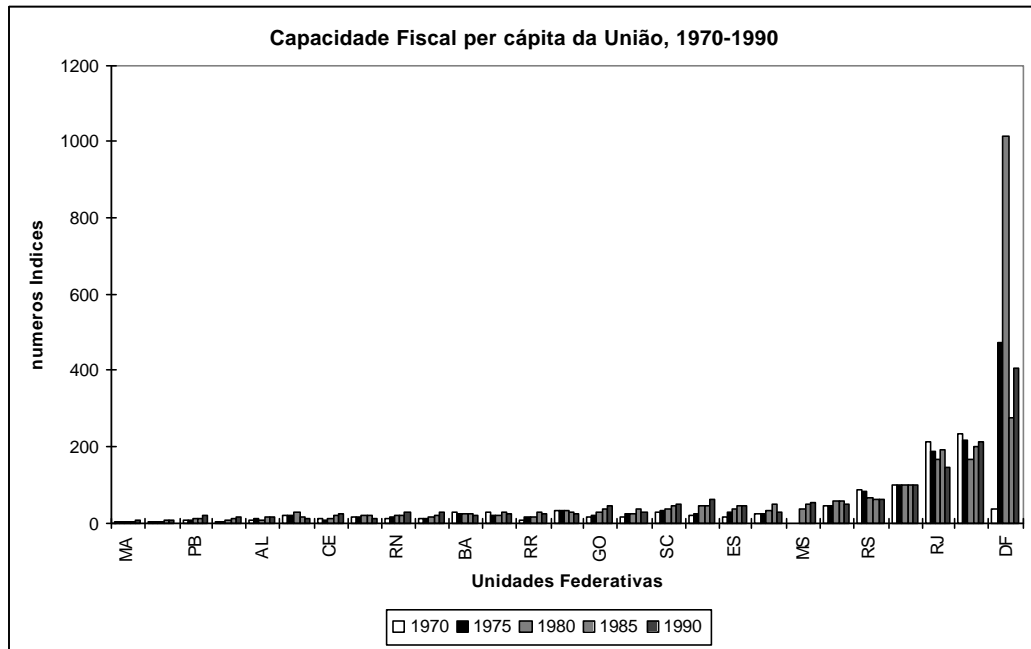


GRÁFICO 3.2

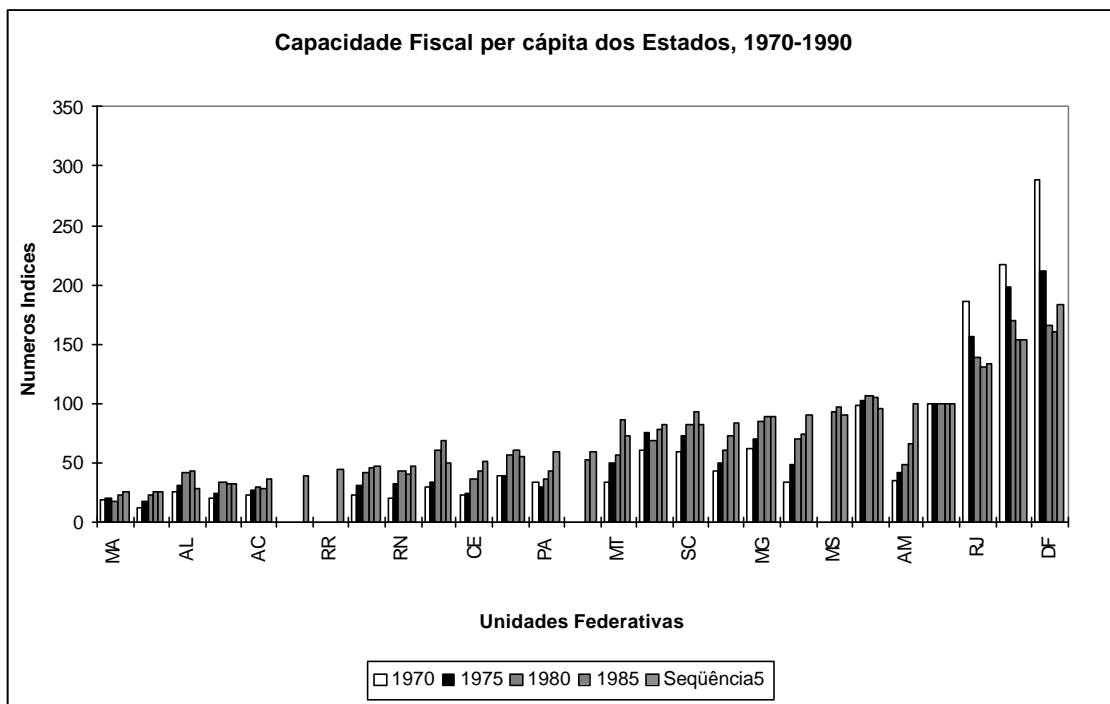


GRÁFICO 3.3

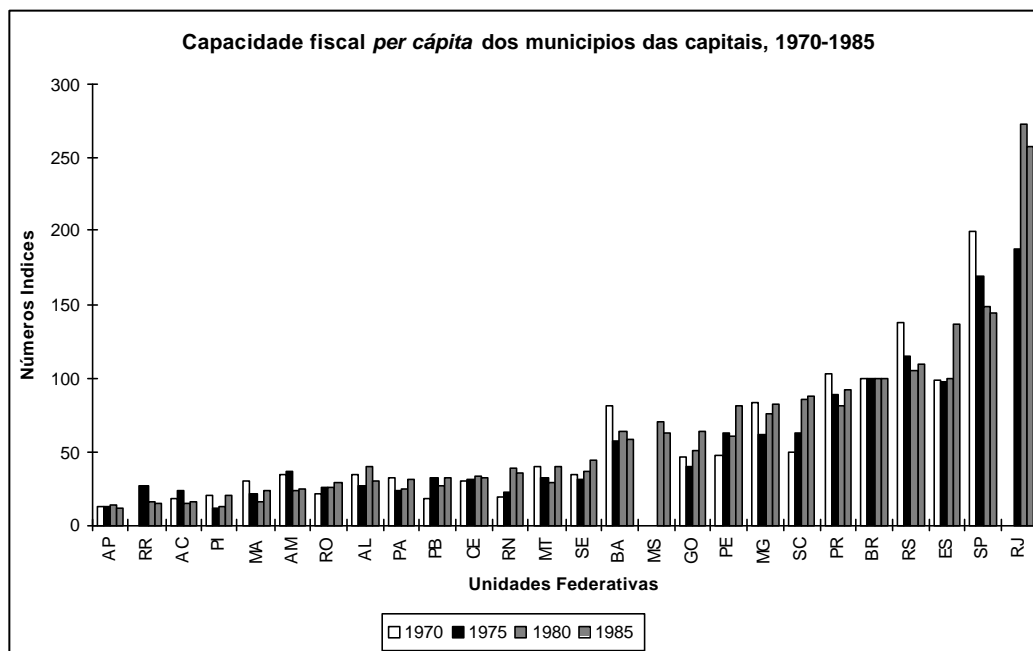
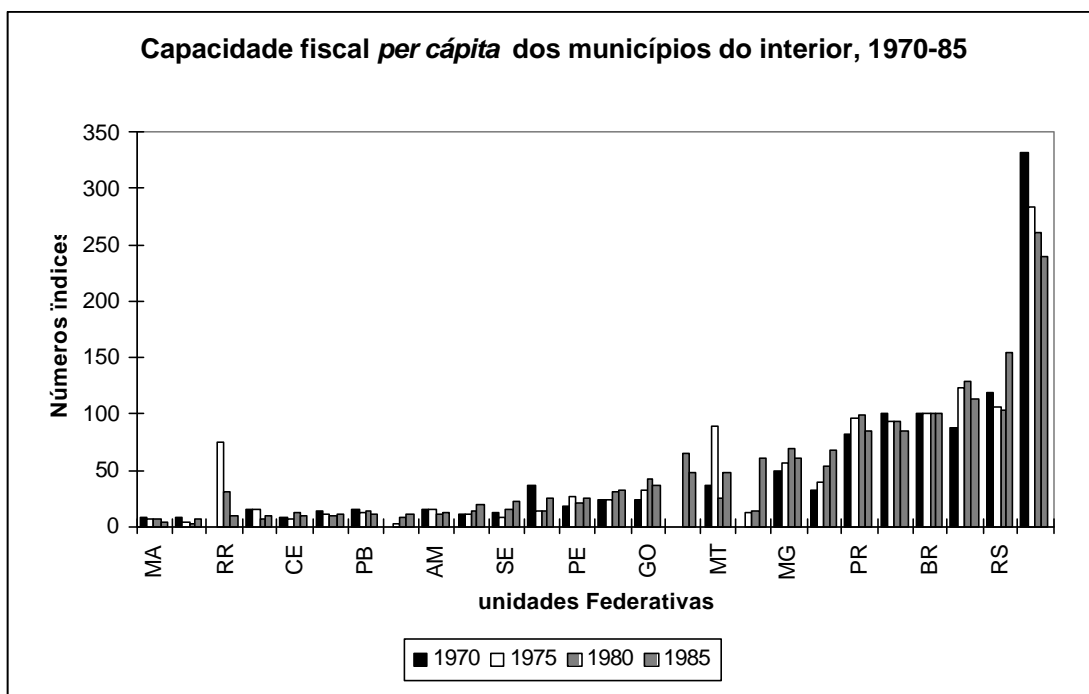


GRÁFICO 3.4



A Tabela 3.8, por sua vez, mostra a evolução das disparidades inter-regionais em relação ao PIB, à arrecadação tributária e à capacidade tributária (em termos *per capita*), mensuradas com o índice de dispersão de Williamson.

Em linhas gerais, observa-se a redução das disparidades inter-regionais em relação a esses indicadores a qual, no entanto, foi mais acentuada no produto *per capita* em comparação com as variáveis fiscais, que, ao contrário, por exemplo, da arrecadação da União e dos municípios do interior, experimentaram um leve aprofundamento.

Na tabela pode-se constatar ainda que as disparidades no PIB *per capita* são menores que as de capacidade fiscal, fato demonstrativo de que, além do PIB, as outras características socioeconômicas (urbanização, industrialização etc.) têm um papel importante na explicação das diferenças regionais na capacidade de obtenção de recursos tributários.

Por sua vez, a comparação entre as disparidades regionais nas arrecadações tributárias efetiva e potencial (capacidade fiscal) permite confirmar a hipótese de que as diferenças regionais de arrecadação tributária, além de explicadas pelas disparidades socioeconômicas inter-regionais, também podem ser justificadas pelas diferenças no esforço fiscal de arrecadação.

As comparações entre a arrecadação correspondente aos níveis de governo mostram que a arrecadação federal é a mais dispersa, seguida pela dos municípios do interior, dos estados e das capitais. A maior concentração da arrecadação tributária da União contrasta com a idéia, comumente aceita, de que a União é o nível de governo com melhor desempenho tributário.

A informação apresentada mostra que a União concentra sua arrecadação em poucas regiões (geralmente as de maior capacidade tributária), exibindo um baixo esforço arrecadador no resto do país. A reduzida capacidade tributária das outras regiões é uma causa importante do desinteresse do governo federal em melhorar a exploração das bases tributárias nessas regiões.

As contribuições sociais e a proliferação das contribuições para fiscais constituem outra razão importante para explicar o baixo esforço arrecadador do governo federal nas regiões menos desenvolvidas. A disponibilidade de outras fontes alternativas de receitas fiscais pode justificar a leniência da União em relação à sua gestão tributária em unidades federativas com baixo poder de arrecadação.

Por sua vez, observa-se que, durante o período de análise, as diferenças na receita tributária dos estados e dos municípios da capital diminuíram notavelmente. Ao contrário, no que tange aos municípios do interior essas diferenças foram levemente aprofundadas.

Tabela 3.8
Evolução das disparidades inter-regionais no PIB, receita tributária e capacidade fiscal em termos *per capita*, 1970/90

	1970	1975	1980	1985	1990
PIB	0,66	0,633	0,538	0,472	0,425
PIB das capitais	0,419	0,416	0,393	0,338	
PIB do interior	0,658	0,681	0,579	0,526	
Receita tributária global	0,944	0,865	0,667	0,719	0,734
Receita tributária federal	1,007	0,914	0,727	0,94	1,032
Receita tributária estadual	0,85	0,758	0,598	0,527	0,548
Receita tributária dos capitais	0,909	0,626	0,545	0,539	0,489
Receita tributária do interior	1,146	1,009	0,94	0,888	1,262

Capacidade fiscal da união	0,9099	0,836	0,658	0,772	0,8224
Capacidade fiscal dos estados	0,754	0,649	0,489	0,417	0,434
Capacidade fiscal das capitais	0,814	0,675	0,857	0,778	
Capacidade fiscal do interior	1,071	0,93	0,87	0,81	

3.4. Esforço fiscal de arrecadação

Já se mencionou que a diferença entre os graus de desigualdade da arrecadação tributária e da capacidade tributária dentro de cada nível de governo permite inferir que, além dos componentes estruturais (PIB, população, grau de industrialização e urbanização, entre outros), as diferenças no grau de eficiência na exploração das bases de tributação das distintas unidades de governo constituem o outro componente das disparidades regionais na arrecadação tributária *per capita*.

Nesse sentido, a segunda vantagem do método de estimação da fronteira estocástica da arrecadação tributária é permitir o cálculo do esforço fiscal das diferentes unidades de governo a partir da comparação entre as arrecadações observada e potencial (capacidade tributária).

A importância das diferenças no grau de eficiência tributária depende da relação entre a variância total do modelo (σ_v^2) e a variância atribuída à eficiência (σ^2). A esse respeito, na Tabela 3.7 observa-se que γ é significativamente diferente de zero para todas as estimações realizadas, o que permite deduzir que as diferenças no grau de eficiência com que as distintas administrações arrecadam tributos constituem um fator explicativo importante das diferenças inter-regionais na arrecadação fiscal.

Em relação ao comportamento temporal da eficiência tributária, o valor assumido por η mostra que, durante o período de análise, não se experimentaram melhorias temporais de eficiência nas arrecadações tributárias estadual e municipal. Contrariamente, no que se refere à União, confirma-se a existência de melhorias temporais na eficiência de sua arrecadação, porque o parâmetro η , embora pequeno, é significativamente diferente de zero.

No entanto, é preciso mencionar que a inclusão da inflação como variável explicativa da arrecadação tributária pode ter alterado o comportamento temporal dessa variável, no sentido de que o comportamento da inflação foi continuamente crescente durante o período de análise e, portanto, a tendência temporal dessa variável pode ter absorvido as melhorias de eficiência na arrecadação de impostos.²²

Nas Tabelas 3.9 e 3.10 apresentam-se os resultados do cálculo do esforço fiscal da União, dos estados e dos municípios da capital e do interior, com a classificação (em ordem decrescente) por nível de governo das unidades federativas em relação a seu esforço fiscal.

Tabela 3.9
Esforço fiscal da união e dos estados – 1970/90

	UNIÃO						ESTADOS				
	1970	1975	1980	1985	1990		1970	1975	1980	1985	1990
Brasil	0,575	0,590	0,606	0,620	0,636	Brasil	0,786	0,766	0,744	0,720	0,696
Brasília	0,887	0,892	0,898	0,903	0,909	Santa Catarina	0,971	0,967	0,963	0,958	0,954
Bahia	0,879	0,885	0,891	0,897	0,902	Mato Grosso	0,958	0,954	0,948	0,942	0,936
Amazonas	0,865	0,872	0,879	0,884	0,891	Amazonas	0,938	0,931	0,924	0,915	0,906
Amapá	0,861	0,868	0,875	0,881	0,887	Mato Grosso do Sul			0,908	0,897	0,886
Pernambuco	0,831	0,839	0,847	0,855	0,862	Rio Grande do Sul	0,919	0,910	0,900	0,889	0,877
Rio Grande do Sul	0,828	0,837	0,845	0,853	0,860	Alagoas	0,909	0,898	0,887	0,875	0,861
Santa Catarina	0,776	0,786	0,797	0,806	0,816	Rondônia				0,853	0,838
Pará	0,757	0,768	0,779	0,790	0,800	São Paulo	0,888	0,875	0,862	0,847	0,831
São Paulo	0,712	0,724	0,736	0,749	0,761	Espírito Santo	0,862	0,847	0,830	0,812	0,793
Paraná	0,706	0,720	0,732	0,745	0,756	Goiás	0,854	0,838	0,821	0,802	0,781
Roraima	0,696	0,710	0,723	0,736	0,749	Paraná	0,849	0,832	0,815	0,795	0,774
Rio de Janeiro	0,684	0,698	0,712	0,725	0,738	Sergipe	0,828	0,810	0,790	0,769	0,745
Rondônia	0,671	0,685	0,699	0,713	0,726	Pernambuco	0,805	0,785	0,763	0,739	0,713
Minas Gerais	0,633	0,649	0,665	0,680	0,694	Minas Gerais	0,787	0,765	0,742	0,716	0,688
Espírito Santo	0,521	0,540	0,559	0,577	0,595	Roraima					0,681
Ceará	0,434	0,454	0,474	0,494	0,514	Bahia	0,768	0,744	0,719	0,691	0,662
Sergipe	0,405	0,425	0,446	0,466	0,486	Paraíba	0,759	0,734	0,708	0,680	0,649
Piauí	0,384	0,405	0,425	0,446	0,466	Piauí	0,744	0,719	0,691	0,661	0,630
Paraíba	0,347	0,368	0,389	0,409	0,430	Ceará	0,684	0,654	0,621	0,588	0,552
Maranhão	0,332	0,353	0,374	0,395	0,415	Rio Grande do Norte	0,674	0,643	0,611	0,576	0,539
Alagoas	0,331	0,352	0,372	0,393	0,414	Rio de Janeiro	0,662	0,631	0,597	0,562	0,524
Acre	0,310	0,330	0,351	0,372	0,393	Maranhão	0,651	0,619	0,585	0,549	0,511
Rio Grande do Norte	0,291	0,312	0,332	0,353	0,374	Amapá					0,472
Goiás	0,285	0,306	0,326	0,347	0,368	Pará	0,611	0,576	0,540	0,502	0,462
Mato Grosso	0,269	0,290	0,311	0,331	0,352	Acre	0,605	0,570	0,534	0,494	0,455
Mato Grosso do Sul			0,194	0,213	0,232	Brasília	0,585	0,549	0,511	0,472	0,432

Tabela 3.10
Esforço fiscal dos municípios das capitais e do interior — 1970/85

	Municípios da capital					Municípios do interior			
	1970	1975	1980	1985		1970	1975	1980	1985
Brasil	0,657	0,652	0,646	0,640	Brasil	0,747	0,731	0,715	0,699
Santa Catarina	0,937	0,936	0,934	0,933	Pernambuco	0,918	0,912	0,906	0,899
Paraná	0,904	0,902	0,900	0,898	Rondônia		0,899	0,892	0,884
Mato Grosso do Sul			0,892	0,890	Espírito Santo	0,904	0,897	0,889	0,881
São Paulo	0,892	0,890	0,877	0,885	Paraíba	0,901	0,893	0,886	0,877
Espírito Santo	0,887	0,884	0,882	0,879	Goiás	0,881	0,873	0,864	0,854
Bahia	0,819	0,815	0,812	0,808	Rio de Janeiro	0,869	0,860	0,850	0,839
Goiás	0,798	0,794	0,788	0,785	Paraná	0,853	0,843	0,832	0,82
Rio de Janeiro		0,770	0,756	0,761	Santa Catarina	0,840	0,829	0,817	0,804
Sergipe	0,760	0,755	0,750	0,746	Acre	0,835	0,824	0,812	0,799
Rio Grande do Sul	0,745	0,740	0,735	0,730	Mato Grosso	0,830	0,818	0,806	0,793
Pernambuco	0,711	0,705	0,700	0,694	Rio Grande do Norte	0,802	0,789	0,774	0,759
Paraíba	0,700	0,694	0,688	0,682	Mato Grosso do Sul			0,755	0,739
Roraima	0,661	0,641	0,648	0,641	São Paulo	0,770	0,755	0,739	0,722
Minas Gerais	0,658	0,651	0,645	0,638	Rio Grande do Sul	0,762	0,746	0,730	0,712
Mato Grosso	0,652	0,645	0,638	0,632	Amapá		0,720	0,702	0,683
Alagoas	0,610	0,602	0,595	0,588	Sergipe	0,720	0,703	0,684	0,665
Ceará	0,523	0,515	0,507	0,499	Pará	0,720	0,701	0,683	0,663
Rondônia	0,506	0,497	0,489	0,481	Piauí	0,675	0,645	0,633	0,612
Pará	0,467	0,459	0,451	0,442	Bahia	0,672	0,652	0,630	0,608
Rio Grande do Norte	0,457	0,449	0,440	0,432	Minas Gerais	0,670	0,651	0,629	0,607
Acre	0,450	0,441	0,433	0,424	Roraima		0,616	0,594	0,571
Piauí	0,430	0,420	0,412	0,403	Alagoas	0,617	0,600	0,571	0,546
Maranhão	0,426	0,418	0,409	0,400	Ceará	0,586	0,562	0,537	0,512
Amapá	0,334	0,325	0,316	0,308	Maranhão	0,407	0,379	0,351	0,323
Amazonas	0,325	0,317	0,308	0,300	Amazonas	0,406	0,378	0,351	0,322

Nessas tabelas confirma-se o reduzido esforço de arrecadação do governo federal nas regiões menos desenvolvidas, tais como o Nordeste e o Centro-Oeste (à exceção do excelente desempenho federal na Bahia e no Distrito Federal), enquanto nas regiões mais ricas, Sudeste e Sul, observa-se um esforço maior (à exceção do Espírito Santo).

No entanto, a baixa capacidade tributária do Norte não inibiu o esforço fiscal de arrecadação do governo federal nesta região. A condição de territórios federais da maior parte das unidades federativas do Norte pode ser uma explicação plausível para o bom comportamento do esforço fiscal da União na região.

A classificação dos estados de acordo com o esforço fiscal permite inferir padrões regionais compatíveis com os associados ao grau de desenvolvimento das distintas unidades de governo. As regiões mais desenvolvidas exibem um maior esforço fiscal por parte de seus estados, enquanto nas regiões com menor capacidade fiscal o esforço estadual de arrecadação é baixo.

As regiões Sul, Centro-Oeste (à exceção do Distrito Federal) e Sudeste (excluindo Rio de Janeiro) exibem um elevado esforço fiscal no plano estadual. Em contrapartida, as regiões Norte e Nordeste tiveram índices de eficiência estadual bastante reduzidos.

Cabe destacar a relação inversa entre esforço fiscal da União e dos estados: nas unidades federativas em que a União exibe um elevado esforço fiscal (como Distrito Federal, Bahia e Amapá), os estados tiveram um baixo esforço de arrecadação. Ao contrário, nas unidades com esforço estadual alto (como Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás), a União tem um baixo índice de eficiência tributária. A sobreposição das bases tributárias federais e estaduais pode ser uma das causas desta relação inversa.

No nível dos municípios das capitais, as disparidades no esforço fiscal também são coincidentes com as disparidades socioeconômicas inter-regionais. Assim, os governos locais das regiões menos desenvolvidas tiveram um desempenho deficiente na arrecadação de seus tributos, o que aprofundou as diferenças regionais na arrecadação tributária municipal.

Na Tabela 3.10 pode-se constatar que os municípios da capital nas regiões Norte e Nordeste (exceto Salvador, na Bahia) possuem um esforço de arrecadação baixo, enquanto nas capitais das regiões Sul e Sudeste observa-se exatamente o contrário.

Nos municípios do interior, não é possível encontrar padrões regionais claramente definidos: embora as regiões Norte e Nordeste, em geral, exibam um reduzido esforço fiscal, também se observa que outros municípios do interior dessas regiões (Pernambuco, Rondônia, Paraíba e Acre) tiveram um índice razoável de eficiência tributária.

Finalmente, a semelhança entre as classificações correspondentes aos níveis inferiores de governo (estados, municípios da capital e do interior) permite estabelecer a existência de uma relação positiva entre os seus esforços fiscais.

Essa relação complementar entre os esforços de arrecadação desses níveis inferiores de governo leva ao aprofundamento das disparidades inter-regionais de arrecadação tributária em nível global, porquanto as unidades federativas que têm estados eficientes na cobrança de impostos contam com governos municipais com um elevado índice de esforço fiscal de arrecadação tributária.

Conseqüentemente, as disparidades no grau de eficiência tributária ocasionam um aprofundamento das

diferenças de capacidade fiscal, porque, em geral, unidades federativas mais desenvolvidas têm níveis inferiores de governo que exibem maior esforço de arrecadação.

4. Sistema de financiamento e comportamento fiscal das unidades inferiores de governo

4.1. Introdução

No Capítulo 2, destacou-se que a dependência financeira e a falta de autonomia decisória dos níveis inferiores de governo foram as distorções mais frequentemente apontadas pelos analistas do sistema federativo brasileiro.

Essas análises identificaram a centralização tributária impulsionada pela reforma tributária de 1967 como a causa direta do estrangulamento financeiro dos níveis inferiores de governo. Junto à insuficiência financeira suportada por estados e municípios, a proliferação dos mecanismos de financiamento não-tributário, especialmente de transferências negociadas e de operações de créditos, dificultou o exercício da autonomia decisória desses níveis inferiores de governo ao condicionar os programas locais e regionais aos objetivos propostos pelos órgãos de financiamento federais.

Sem deixar de reconhecer a importância da dependência e falta de autonomia dos níveis inferiores de governo como fatores explicativos do inadequado funcionamento do federalismo fiscal brasileiro, neste capítulo são analisadas as distorções provocadas pelo sistema de transferências intergovernamentais no comportamento fiscal das unidades receptoras dessas transferências.

Postula-se que a utilização do sistema de transferências intergovernamentais, como forma de compensação da insuficiência financeira (ou baixa capacidade tributária) das unidades inferiores de governo, inibiu o seu esforço fiscal de arrecadação e gerou incentivos para a expansão das suas despesas.

A influência dos mecanismos de financiamento não-tributário sobre o comportamento fiscal (esforço de arrecadação e gasto público) dos níveis inferiores de governo depende da importância das transferências intergovernamentais em comparação com o peso das receitas tributárias dentro da estrutura de financiamento das distintas unidades de governo. Nessa direção, postula-se que, em estruturas de organização federativa, a forma de financiamento das esferas descentralizadas de governo determina o seu comportamento fiscal.

Especificamente, sugere-se que a maior participação das transferências promove a redução do esforço fiscal das unidades receptoras, já que o interesse em melhorar a eficiência na arrecadação de impostos varia em função da importância dos recursos tributários próprios na estrutura de financiamento.

No que se refere à relação entre transferências e gastos, a percepção de que as transferências intergovernamentais abrem espaço para que as unidades inferiores de governo possam repassar os custos da provisão de bens públicos locais para o conjunto da Federação implica que aumentos nas transferências intergovernamentais tenham efeitos expansivos sobre o gasto maiores do que seriam provocados por aumentos na sua arrecadação tributária.

Em suma, o sistema de transferências intergovernamentais estimula um comportamento fiscal irresponsável por parte das unidades inferiores de governo, expresso na possibilidade de aumentar despesas sem ter que gerar recursos tributários próprios para financiar essa expansão do gasto.

O objetivo desta parte do trabalho é demonstrar que, no Brasil, a utilização de transferências

intergovernamentais de caráter compensatório promoveu um comportamento fiscal irresponsável dos estados e municípios.

A expansão das despesas e o descaso com a obtenção de receitas próprias intensificaram os problemas derivados de sua insuficiência financeira. Por sua vez, a baixa participação de recursos tributários próprios aprofundou a dependência financeira através da importância adquirida pelas transferências intergovernamentais como mecanismo de financiamento.

Após esta introdução, este capítulo contém quatro seções: a Seção 4.2 apresenta um modelo teórico para analisar os efeitos das transferências sobre o esforço fiscal e o gasto público das unidades receptoras; a Seção 4.3 analisa a estrutura de financiamento dos níveis inferiores de governo durante o período 1970/90; a Seção 4.4 associa a evolução da estrutura de financiamento à deterioração da situação fiscal dos níveis inferiores de governo; e a Seção 4.5 apresenta e comenta os resultados da estimação econométrica das relações entre estrutura de financiamento, esforço fiscal e gasto das unidades inferiores de governo.

4.2. Aspectos teóricos dos efeitos das transferências intergovernamentais sobre o esforço fiscal e o gasto das unidades receptoras

4.2.1. A teoria do federalismo fiscal e as transferências intergovernamentais

Nesta parte do trabalho, abordam-se duas questões sobre os efeitos fiscais das transferências intergovernamentais: a primeira refere-se ao efeito inibidor das transferências sobre o esforço fiscal de arrecadação das unidades inferiores de governo, enquanto a segunda analisa o efeito expansivo do crescimento da participação das transferências federais na estrutura de financiamento das unidades receptoras sobre seu gasto.

A lógica da relação transferências/esforço de arrecadação baseia-se na preferência dos administradores dos níveis inferiores de governo em financiar a provisão de bens públicos locais com recursos de terceiros (neste caso, através de transferências federais), e não na extração de recursos tributários de suas comunidades. A elevação da pressão tributária gera custos políticos que inexistem no caso do financiamento não-tributário.

No caso da relação transferências/gastos, a teoria do federalismo fiscal, baseada no enfoque do eleitor representativo (*median voter model*), prediz que aumentos equivalentes nas transferências e na receita tributária deveriam ter efeitos similares sobre o gasto público local [Schwallie (1989)].

No entanto, vários estudos econométricos têm demonstrado que as transferências intergovernamentais estimulam a expansão do gasto das unidades receptoras mais do que aumentos na renda dos contribuintes locais (aumentos de capacidade de tributação)²³ [Gramlich (1977) e Follain (1979)].

Para explicar essa assimetria, a maior parte das abordagens teóricas desse fenômeno incorpora a hipótese de informação imperfeita provocada pela falta de correspondência entre beneficiários e contribuintes ou entre carga tributária e custo da provisão de bens e serviços públicos. A impossibilidade de perceber o vínculo entre carga local e provisão de bens públicos é conhecida como ilusão fiscal.²⁴

Nessa direção, Courant, Gramlich e Rubinfeld (1979), Oates (1972) e Winner (1983) argumentam que as transferências intergovernamentais geram ilusão fiscal, porque diminuem o custo percebido dos bens públicos oferecidos pela unidade receptora, quando criam a percepção dos contribuintes de que parte do custo dos bens públicos locais pode ser financiada por outras comunidades.

Assim, as transferências provenientes do nível superior provocam a subvaloração dos custos dos bens públicos locais, fazendo com que os contribuintes locais demandem uma quantidade maior de bens públicos comparativamente à que demandariam no caso de ausência de ilusão fiscal. Em vez de corrigir a ilusão fiscal dos contribuintes, os administradores públicos dos níveis inferiores de governo (*budget maximizers*) exploram essa situação para expandir a provisão de bens públicos sem ter de aumentar a pressão tributária sobre suas comunidades.

O problema do argumento anterior é a suposição da persistência de informação imperfeita dos contribuintes (ou ilusão fiscal), porque assumir a subestimação permanente e sistemática do custo dos bens públicos constitui uma hipótese precária (*ad hoc*).

Para superar essa deficiência, Turnbull (1992 e 1993) substituiu a hipótese de informação imperfeita pela incerteza dos contribuintes em relação à forma como os impostos locais são transformados em recursos disponíveis pelas suas unidades de governo correspondentes. Assim, ainda que os contribuintes tenham certeza em relação ao valor total de impostos (*tax bill*) que devem pagar para cada alíquota de impostos (*tax rate*), não sabem com exatidão como essas taxas de impostos vão se traduzir em bens públicos.

Uma fonte dessa incerteza é a existência de uma relação estocástica entre o total de impostos individuais e as receitas totais à disposição das unidades inferiores de governo (receitas totais = receitas tributárias + transferências), que afeta a escolha dos contribuintes em relação ao esforço fiscal que estão dispostos a suportar e a quantidade de bens públicos que vão demandar.

4.2.2. O efeito das transferências intergovernamentais sobre o esforço fiscal e o gasto das unidades receptoras

Para avaliar o efeito das transferências intergovernamentais sobre o esforço fiscal e o gasto das unidades receptoras, apresenta-se a seguir um modelo baseado em Turnbull (1992). O governo local financia a provisão de bens públicos (g) com receitas tributárias e com transferências intergovernamentais, atendendo à seguinte restrição orçamentária:

$$g = e \times B + A \quad (1)$$

sendo $B = b \times N$;

onde:

g = Gasto da unidade inferior de governo

e = Esforço fiscal do eleitor médio

A = Transferências intergovernamentais

b = Capacidade tributária individual

B = Capacidade tributária da jurisdição

N = População na jurisdição

No modelo de Turnbull, o vínculo estocástico entre o esforço fiscal (e) e o total de recursos do governo local (g) está dado pelo caráter aleatório da capacidade tributária (B).²⁵

Distintamente de Turnbull, nesse modelo a incerteza está dada pela aleatoriedade das transferências

intergovernamentais (A), a qual pode ser justificada pela existência das transferências negociadas ou voluntárias, que, diferentemente das transferências tributárias ou constitucionais, proporcionam uma quantidade de recursos variável e incerta.

As transferências tributárias de caráter constitucional ou regular podem ser associadas à média α da distribuição de A , enquanto as transferências negociadas, por sua irregularidade, estão relacionadas com a variância (σ) da distribuição de A . Portanto, A tem uma distribuição $F(\alpha, \sigma)$, onde α é a média de A e σ a variância de A .²⁶

Por sua parte, o contribuinte representativo da jurisdição escolhe o esforço tributário que maximiza sua utilidade esperada, composta de um argumento não-aleatório (o consumo de bens privados) e de outro aleatório (o consumo de bens públicos):

$$\max_e \int_{-\infty}^{\infty} U(x, g) dF(A) \quad (2)$$

Sujeito a seguinte restrição orçamentária:

$$Y = x + e \times b \quad (3)$$

donde:

x = Consumo de bens privados

g = Consumo de bens públicos locais

Y = Renda pessoal

Usando (9) e (11) na equação (10), o problema de maximização do contribuinte individual está dado por:

$$\max_e \int_{-\infty}^{\infty} U(Y - e \times b, e \times N \times b + A) dF(A) \quad (2a)$$

Supondo a existência de solução interior, as condições necessárias e suficientes para encontrar o máximo em (10a) são:

$$\int_{-\infty}^{\infty} b \times (NU_2 - U_1) dF(A) = 0 \quad (4)$$

$$H = \int_{-\infty}^{\infty} b^2 \times (N^2 U_{22} - 2NU_{12} + U_{11}) dF(A) < 0 \quad (5)$$

O efeito de um aumento na média das transferências (α) sobre o esforço de arrecadação pode ser determinado pelo teorema da derivada implícita da condição de primeira ordem - equação (12):

$$\frac{\mathbb{I} e}{\mathbb{I} a} = -\frac{1}{H} \left[\int_{\underline{A}}^{\bar{A}} b(NU_{22} - U_{12}) dF(A) \right] \leq 0 \quad (6)$$

Supõe-se que $U_{22} - U_{12} < 0$ isto é, x é um bem normal), pode-se observar que o efeito da elevação na média das transferências sobre o esforço fiscal é negativo. Portanto, esse modelo prevê que o incremento das transferências intergovernamentais regulares leva à redução do esforço fiscal.

Para determinar a direção da variabilidade das transferências intergovernamentais sobre o esforço fiscal da jurisdição receptora, define-se a família de funções de distribuição acumulada de A por $F(\cdot, \mathbf{s})$, sendo F continuamente diferenciável com respeito a A e \mathbf{s} :

$$\frac{\mathbb{I} F}{\mathbb{I} A} = f(A, \mathbf{s}) \quad \text{e} \quad \frac{\mathbb{I} F}{\mathbb{I} \mathbf{s}} = F_s \quad (7)$$

Segundo Diamond e Stiglitz (1974), um aumento da variância da distribuição de A que mantém sua média (*mean preserving increase in risk*), deve cumprir as seguintes condições:

$$\int_{\underline{A}}^{\bar{A}} F_s(A, \mathbf{s}) dA = 0 \quad (\text{média constante}) \quad (8)$$

$$\int_{\underline{A}}^{\bar{A}} F_s(A, \mathbf{s}) dA \geq 0 \quad \forall \mathbf{f} \in [\underline{A}, \bar{A}] \quad (9)$$

Com tal definição, o efeito de um incremento nas transferências negociadas ou voluntárias sobre o esforço fiscal é determinado pela derivação implícita de (12) em relação a σ :

$$\frac{\mathbb{I} e}{\mathbb{I} \mathbf{s}} = -\frac{1}{H} \left[\int_{\underline{A}}^{\bar{A}} b \times (NU_2 - U_1) dF_s \right] \quad (10)$$

Integrando duas vezes por partes o termo entre parênteses, usando (16) e o fato de que $F_s(A_{-}, \mathbf{s}) = F_s(A^{+}, \mathbf{s}) = 0$:

$$\begin{aligned} \int_{\underline{A}}^{\bar{A}} b \times (NU_2 - U_1) dF_s &= - \int_{\underline{A}}^{\bar{A}} b \times (NU_{22} - U_{12}) F_s dA \\ &= \int_{\underline{A}}^{\bar{A}} b \times (NU_{222} - U_{122}) \left[\int_{\underline{A}}^{\mathbf{f}} F_s(\mathbf{f}, \mathbf{s}) d\mathbf{f} \right] dA \end{aligned} \quad (11)$$

Portanto, o efeito de um incremento na variância das transferências vai depender do sinal do termo que

está fora dos parênteses em (19):

$$\frac{\mathbb{I} e}{\mathbb{I} s} = \int_{\bar{A}}^{\bar{A}} b \times (NU_{222} - U_{122}) \left[\int_{\bar{A}}^{\bar{f}} F_s(\mathbf{f}, \mathbf{s}) d\mathbf{f} \right] dA \quad (10a)$$

por (9), o termo entre parentesis é positivo, implicando que:

$$\text{sinal} \left[\frac{\mathbb{I} e}{\mathbb{I} s} \right] = \text{sinal} [b \times (NU_{222} - U_{122})]$$

Para determinar o sinal de $b(NU_{222} - bU_{111})$, é necessário analisar o comportamento do contribuinte frente ao risco, caracterizado pelo coeficiente de aversão absoluta ao risco:

$$R^A = -\frac{U_{22}(x, g)}{U_2(x, g)} \quad (12)$$

Supondo que o coeficiente de aversão ao risco não é crescente em e , pode-se avaliar o efeito de um aumento do risco no esforço fiscal:

$$\frac{\mathbb{I} R^A}{\mathbb{I} e} = - \left[\frac{b(NU_{222} - U_{122})U_2 - U_{22}b(NU_{22} - U_{12})}{(U_2)^2} \right] \leq 0 \quad (13)$$

como $b(NU_{22} - U_{12}) \leq 0$

entao:

$$b(NU_{222} - U_{122}) \geq 0$$

Por tan to:

$$\frac{\mathbb{I} e}{\mathbb{I} s} \geq 0 \quad (10b)$$

Este resultado implica que a jurisdição vai aumentar seu esforço fiscal para se proteger da variabilidade das transferências intergovernamentais: o aumento da variância de A , ao ser equivalente a uma diminuição de sua média (α), provoca, pela expressão (14), a elevação do esforço fiscal da jurisdição.

Outra forma de compreender a direção do aumento da variância das transferências é notar que a hipótese de aversão decrescente ao risco (21) implica que o aumento do esforço fiscal leva à redução do risco percebido do consumo dos bens públicos, o que compensa a maior volatilidade de A .

Em síntese, supondo duas hipóteses razoáveis (bem privado normal e aversão ao risco decrescente em e), obtêm-se os seguintes resultados: *a*) aumentos na média das transferências provocam redução do esforço fiscal; e *b*) aumentos na variabilidade das transferências levam ao aumento do esforço de arrecadação.

Cabe advertir que o segundo resultado não implica diretamente que o aumento das transferências voluntárias induz um maior esforço fiscal. Na realidade, o aumento das transferências de caráter irregular, além de aumentar a volatilidade de A (aumento do esforço fiscal), também promove aumentos na sua

média (redução do esforço). Contudo, tal resultado sugere unicamente que o aumento da participação das transferências irregulares em comparação com o das transferências regulares (isto é, aumentar a variabilidade das transferências) leva à elevação do esforço de arrecadação.

Este resultado permite apreciar uma das vantagens das transferências voluntárias que geralmente não é percebida: distintamente das transferências regulares, sua ação não inibe o esforço fiscal das comunidades receptoras.

No que se refere à influência das transferências sobre o comportamento do gasto dos governos receptores, pela equação (11) tem-se que:

$$\frac{\mathcal{I} g}{\mathcal{I} a} = Nb \times \left(\frac{\mathcal{I} e}{\mathcal{I} A} \right) + 1 \quad (14)$$

Substituindo $\frac{\mathcal{I} e}{\mathcal{I} a}$ pelo seu valor na equação (6):

$$\frac{\mathcal{I} g}{\mathcal{I} a} = 1 - \frac{1}{H} \left[\int_{\bar{A}}^{\bar{A}} b \times (NU_{22} - U_{12}) dF(A) \right]$$

Após algumas manipulações algébricas, chega-se ao seguinte resultado

$$\frac{\mathcal{I} g}{\mathcal{I} a} = \frac{1}{H} \left[\int_{\bar{A}}^{\bar{A}} b^2 \times (U_{11} - NU_{22}) dF(A) \right] \geq 0 \quad (14a)$$

A equação (22a) implica que aumentos na média das transferências levam à expansão do gasto das unidades receptoras. Para comparar esse efeito em relação ao da elevação da capacidade tributária, devem ser avaliados os efeitos de aumentos da base de tributação (b) sobre o comportamento do gasto das unidades receptoras. Para isso, é necessário derivar o impacto de um incremento da base de tributação (b) sobre o esforço fiscal (e):

$$\frac{\mathcal{I} e}{\mathcal{I} b} = -\frac{1}{H} \left[\int_{\bar{A}}^{\bar{A}} \{ b \times [e \times N(-U_{12} + NU_{22}) + e^* (U_{11} - NU_{12})] + [NU_2 - U_1] \} dF(A) \right] \quad (15)$$

Pela equação (12) - condição de primeira ordem -, o segundo termo da equação acima é 0. Portanto, pode-se escrever (23) como:

$$\frac{\partial e}{\partial b} = -\frac{1}{H} \left[\int_{\bar{A}}^{\bar{A}} [b \times e \times (N^2 U_{22} - 2NU_{12} + U_{11})] dF(A) \right] \quad (15a)$$

substituindo H por seu valor em (5):

$$\frac{\partial e}{\partial b} = -\frac{e}{b} \quad (15b)$$

Para manter os níveis ótimos de consumo de bens privados e públicos, o contribuinte representativo diminui seu esforço fiscal na mesma proporção do aumento da base. Logo, o efeito de um aumento da capacidade tributária sobre o gasto público local é nulo:

$$\frac{\partial g}{\partial b} = e \times N + b \times N \left(\frac{\partial e}{\partial b} \right) \quad (16)$$

Substituindo o efeito da variação da capacidade de tributação sobre o esforço fiscal, derivado na equação (23):

$$\frac{\partial g}{\partial b} = 0$$

Portanto, o efeito de aumentos da base de tributação é neutro sobre o gasto, já que as comunidades vão diminuir seu esforço fiscal proporcionalmente ao aumento da base tributária. Esse resultado permite observar que a assimetria dos efeitos provocados pela elevação das transferências comparativamente ao aumento da base de tributação deve-se à introdução da incerteza nas transferências intergovernamentais.²⁷

A principal implicação deste último resultado guarda relação com o efeito disciplinador da maior participação da receita tributária na estrutura de financiamento dos níveis inferiores de governo, efeito que contrasta com o estímulo que as transferências intergovernamentais exercem sobre o gasto das unidades receptoras.

Assim, a forma de financiamento das unidades inferiores de governo determina o comportamento de seu gasto. A esse respeito, tal modelo sugere que, quando os custos dos bens públicos são financiados pelas comunidades locais, os contribuintes locais exercem um maior controle sobre o gasto de seus governos.

4.3. A evolução da estrutura de financiamento das unidades inferiores de governo

No Brasil, o financiamento das unidades inferiores de governo advém majoritariamente nos recursos tributários próprios e das transferências intergovernamentais. As Tabelas 4.1 e 4.2 mostram que, durante o período de análise, a arrecadação tributária e as transferências intergovernamentais representaram, em média, algo superior a 80% das receitas totais de estados e municípios da capital e do interior.

Analisando a participação individual dessas duas fontes de financiamento, pode-se perceber que os recursos tributários próprios foram mais importantes na estrutura de financiamento dos estados, enquanto as transferências constituíram, flagrantemente, a fonte de financiamento mais importante dos municípios da capital e do interior.²⁸

Embora a participação conjunta dessas fontes de financiamento tenha sido estável durante o período de análise, nota-se uma mudança significativa na estrutura de financiamento dos níveis inferiores de governo. Assim, observa-se a perda da importância dos recursos tributários e o crescimento da participação das transferências tributárias na estrutura de financiamento dos níveis inferiores de governo. A Tabela 4.1 mostra que, entre 1970 e 1990, o peso da receita tributária nas receitas totais dos estados e municípios da capital e do interior caiu de 75% para 62%, de 36% para 32% e de 16% para 10%, respectivamente.

Tabela 4.1
Participação da Receita Tributária na Receita Total - 1970/90

	Estados					Municípios da capital					Municípios do interior			
	1970	1975	1980	1985	1990	1970	1975	1980	1985	1990	1970	1975	1980	1990
Brasil	0,75	0,66	0,66	0,63	0,62	0,36	0,35	0,40	0,33	0,30	0,16	0,17	0,18	0,16
Região Norte	0,38	0,36	0,41	0,28	0,38	0,17	0,18	0,18	0,11	0,19	0,07	0,05	0,05	0,06
Rondônia				0,17	0,34	0,19	0,18	0,18	0,09	0,16		0,11	0,09	
Acre	0,09	0,12	0,11	0,08	0,09	0,12	0,16	0,12	0,05	0,11	0,09	0,08	0,04	
Amazonas	0,43	0,44	0,47	0,48	0,59	0,14	0,16	0,15	0,08	0,22	0,02	0,03	0,02	
Roraima				0,00	0,06	0,05	0,14	0,11	0,05	0,16		0,05	0,09	
Pará	0,45	0,36	0,44	0,42	0,48	0,21	0,22	0,24	0,21	0,21	0,09	0,07	0,06	
Amapá				0,00	0,05	0,10	0,13	0,15	0,05	0,08		0,01	0,03	
Região Nordeste	0,56	0,48	0,47	0,45	0,44	0,27	0,30	0,29	0,20	0,23	0,05	0,06	0,06	0,06
Maranhão	0,44	0,33	0,26	0,22	0,27	0,19	0,11	0,15	0,12	0,21	0,00	0,02	0,02	
Piauí	0,28	0,28	0,30	0,23	0,31	0,20	0,11	0,10	0,10	0,16	0,03	0,02	0,01	
Ceará	0,57	0,53	0,47	0,53	0,44	0,25	0,31	0,27	0,20	0,18	0,03	0,02	0,04	
Rio Grande do Norte	0,56	0,46	0,40	0,33	0,38	0,14	0,19	0,27	0,16	0,23	0,04	0,05	0,05	
Paraíba	0,46	0,44	0,44	0,29	0,42	0,17	0,26	0,17	0,14	0,18	0,06	0,06	0,06	
Pernambuco	0,74	0,67	0,58	0,56	0,58	0,24	0,34	0,30	0,28	0,29	0,07	0,13	0,09	
Alagoas	0,68	0,60	0,56	0,46	0,40	0,26	0,23	0,30	0,12	0,26	0,04	0,03	0,03	
Sergipe	0,40	0,39	0,36	0,30	0,35	0,24	0,27	0,25	0,14	0,21	0,03	0,02	0,05	
Bahia	0,52	0,44	0,50	0,55	0,48	0,35	0,40	0,39	0,24	0,25	0,06	0,07	0,09	
Região Sudeste	0,79	0,71	0,74	0,74	0,70	0,37	0,35	0,44	0,38	0,32	0,20	0,21	0,23	0,20
Minas Gerais	0,76	0,59	0,62	0,59	0,56	0,37	0,34	0,39	0,21	0,39	0,11	0,12	0,13	
Espírito Santo	0,56	0,52	0,68	0,52	0,66	0,36	0,31	0,36	0,32	0,30	0,11	0,14	0,15	
Rio de Janeiro	0,81	0,69	0,70	0,76	0,69	0,49	0,45	0,49	0,49	0,31	0,19	0,24	0,30	
São Paulo	0,79	0,75	0,78	0,79	0,74	0,41	0,37	0,42	0,36	0,32	0,21	0,23	0,26	
Região Sul	0,82	0,72	0,68	0,70	0,69	3,55	0,36	0,37	0,35	0,34	0,00	0,14	0,16	0,14
Paraná	0,79	0,77	0,69	0,71	0,77	4,07	0,40	0,39	0,32	0,29	0,02	0,15	0,16	

Santa Catarina	0,79	0,65	0,67	0,77	0,68	0,36	0,35	0,32	0,28	0,58	0,20	0,16	0,16
Rio Grande do Sul	0,84	0,71	0,68	0,66	0,65	0,33	0,34	0,37	0,40	0,35	0,14	0,13	0,16
Região Centro-Oeste	0,54	0,46	0,48	0,48	0,50	0,31	0,28	0,28	0,23	0,28	0,09	0,12	0,11
Mato Grosso do Sul			0,70	0,59	0,76			0,29	0,27	0,39			0,10
Mato Grosso do Sul	0,77	0,55	0,33	0,42	0,61	0,23	0,21	0,08	0,10	0,21	0,11	0,15	0,06
Goiás	0,66	0,48	0,59	0,59	0,73	0,33	0,30	0,41	0,29	0,26	0,08	0,09	0,13
Brasília	0,39	0,37	0,34	0,33	0,24								

Em contrapartida, na Tabela 4.2, observa-se que a participação das transferências intergovernamentais nas receitas totais experimentou um progressivo incremento: em termos estaduais, a contribuição dessa fonte de financiamento cresceu de 11% para 21% e de 67% para 84% para os municípios do interior. Contrariamente para os municípios da capital, a importância das transferências intergovernamentais diminuiu de 48% para 41%.

Tabela 4.2
Participação das transferências totais na receita total – 1970/90

	Estados					Municípios da Capital					Municípios do Interior			
	1970	1975	1980	1985	1990	1970	1975	1980	1985	1990	1970	1975	1980	1985
Brasil	0,11	0,15	0,17	0,19	0,21	0,49	0,40	0,40	0,50	0,41	0,67	0,66	0,69	0,80
Norte	0,56	0,57	0,49	0,62	0,53	0,64	0,65	0,68	0,70	0,71	0,70	0,86	0,90	0,91
Rondônia				0,78	0,61	0,64	0,72	0,75	0,76	0,59		0,83	0,89	0,82
Acre	0,90	0,85	0,88	0,92	0,82	0,71	0,63	0,75	0,93	0,82	0,82	0,76	0,88	0,96
Amazonas	0,51	0,50	0,38	0,35	0,29	0,62	0,67	0,65	0,54	0,73	0,66	0,92	0,95	0,97
Roraima				0,79	0,92	0,81	0,76	0,82	0,92	0,72		0,92	0,73	0,98
Pará	0,49	0,55	0,47	0,47	0,39	0,61	0,60	0,66	0,68	0,65	0,72	0,84	0,87	0,91
Amapá				0,99	0,90	0,81	0,74	0,74	1,12	0,89		0,95	0,91	0,91
Nordeste	0,30	0,35	0,31	0,34	0,37	0,53	0,50	0,50	0,67	0,57	0,76	0,82	0,84	0,91
Maranhão	0,53	0,52	0,48	0,50	0,55	0,71	0,77	0,72	0,85	0,70	0,91	0,94	0,95	0,98
Piauí	0,54	0,64	0,63	0,60	0,61	0,72	0,67	0,83	0,83	0,77	0,87	0,94	0,96	0,97
Ceará	0,26	0,39	0,33	0,38	0,33	0,57	0,47	0,60	0,74	0,52	0,80	0,91	0,91	0,96
Rio Grande do Norte	0,38	0,37	0,43	0,52	0,52	0,68	0,55	0,47	0,64	0,63	0,84	0,87	0,90	0,92
Paraíba	0,29	0,42	0,42	0,36	0,50	0,69	0,48	0,52	0,72	0,73	0,79	0,82	0,81	0,91
Pernambuco	0,13	0,21	0,20	0,26	0,28	0,59	0,48	0,51	0,62	0,56	0,70	0,75	0,72	0,88
Alagoas	0,26	0,27	0,30	0,35	0,43	0,58	0,56	0,53	0,71	0,57	0,83	0,89	0,94	0,96
Sergipe	0,53	0,54	0,54	0,48	0,50	0,58	0,54	0,53	0,56	0,70	0,78	0,89	0,86	0,87
Bahia	0,28	0,28	0,22	0,22	0,25	0,38	0,39	0,32	0,62	0,48	0,69	0,74	0,84	0,89
Sudeste	0,07	0,10	0,10	0,09	0,14	0,47	0,37	0,35	0,43	0,35	0,62	0,61	0,63	0,73
Minas Gerais	0,14	0,19	0,18	0,15	0,30	0,48	0,37	0,49	0,47	0,47	0,74	0,69	0,76	0,82
Espírito Santo	0,38	0,32	0,25	0,17	0,19	0,52	0,46	0,56	0,56	0,48	0,76	0,72	0,75	0,79
Rio de Janeiro	0,07	0,11	0,10	0,12	0,14	0,38	0,40	0,32	0,40	0,23	0,70	0,57	0,55	0,66
São Paulo	0,05	0,07	0,07	0,06	0,08	0,47	0,37	0,35	0,43	0,42	0,58	0,58	0,59	0,71

Sul	0,06	0,09	0,11	0,11	0,11	0,49	0,41	0,50	0,53	0,41	0,70	0,68	0,71	0,79
Paraná	0,05	0,07	0,13	0,10	0,12	0,47	0,38	0,51	0,52	0,36	0,73	0,65	0,70	0,80
Santa Catarina	0,12	0,15	0,13	0,14	0,13	0,52	0,42	0,39	0,65	0,34	0,71	0,68	0,74	0,84
Rio Grande do Sul	0,05	0,08	0,09	0,11	0,10	0,49	0,43	0,52	0,51	0,49	0,67	0,72	0,70	0,77
Centro-Oeste	0,40	0,37	0,40	0,29	0,38	0,56	0,45	0,52	0,68	0,56	0,76	0,72	0,75	0,89
Mato Grosso do Sul			0,21	0,16	0,17			0,44	0,64	0,50			0,75	0,89
Mato Grosso	0,16	0,26	0,49	0,19	0,23	0,59	0,49	0,59	0,78	0,71	0,75	0,64	0,72	0,87
Goiás	0,21	0,28	0,27	0,14	0,17	0,55	0,43	0,53	0,64	0,53	0,77	0,79	0,77	0,90
Distrito Federal	0,60	0,53	0,59	0,63	0,64									

A Tabela 4.3 torna evidente que a redução da participação do financiamento tributário nas receitas correntes foi ainda mais pronunciada: o peso dos recursos tributários próprios nas receitas correntes dos estados caiu de 88% para 70% e de 40% para 32% para os municípios da capital. No que se refere aos municípios do interior, observa-se a redução da participação tributária no total de receitas correntes de 20% para 10%.

Tabela 4.3
Participação da receita tributária na receita corrente – 1970/90

	Estados					Municípios da Capital					Municípios do Interior			
	1970	1975	1980	1985	1990	1970	1975	1980	1985	1990	1970	1975	1980	1985
Brasil	0,88	0,86	0,82	0,75	0,70	0,40	0,44	0,49	0,39	0,33	0,20	0,22	0,23	0,13
Norte	0,66	0,58	0,55	0,36	0,44	0,26	0,30	0,28	0,19	0,24	0,13	0,08	0,08	0,06
Rondônia				0,20	0,37	0,42	0,30	0,30	0,11	0,17		0,19	0,10	0,13
Acre	0,14	0,18	0,15	0,11	0,11	0,18	0,25	0,19	0,07	0,14	0,14	0,11	0,05	0,03
Amazonas	0,76	0,73	0,62	0,57	0,62	0,24	0,29	0,23	0,27	0,36	0,05	0,04	0,02	0,01
Roraima				0,00	0,10	0,07	0,26	0,15	0,07	0,17		0,12	0,11	0,00
Pará	0,78	0,58	0,60	0,57	0,54	0,30	0,33	0,34	0,26	0,23	0,14	0,10	0,10	0,07
Amapá				0,00	0,07	0,22	0,27	0,23	0,05	0,10		0,01	0,04	0,03
Nordeste	0,81	0,75	0,68	0,57	0,49	0,34	0,41	0,41	0,25	0,26	0,09	0,09	0,09	0,05
Maranhão	0,74	0,73	0,45	0,31	0,27	0,28	0,27	0,24	0,15	0,21	0,00	0,03	0,03	0,01
Piauí	0,52	0,47	0,44	0,32	0,34	0,29	0,19	0,15	0,14	0,20	0,05	0,02	0,02	0,02

Ceará	0,79	0,77	0,74	0,56	0,48	0,34	0,43	0,36	0,22	0,18	0,05	0,03	0,06	0,02
Rio Grande do Norte	0,79	0,72	0,52	0,37	0,45	0,19	0,26	0,38	0,22	0,29	0,07	0,07	0,07	0,04
Paraíba	0,75	0,68	0,55	0,40	0,43	0,22	0,40	0,28	0,20	0,19	0,09	0,08	0,08	0,03
Pernambuco	0,87	0,83	0,80	0,65	0,63	0,28	0,40	0,38	0,30	0,32	0,10	0,17	0,13	0,08
Alagoas	0,85	0,81	0,70	0,54	0,44	0,31	0,34	0,44	0,22	0,32	0,05	0,04	0,03	0,02
Sergipe	0,65	0,62	0,58	0,39	0,39	0,32	0,38	0,37	0,17	0,22	0,06	0,03	0,07	0,04
Bahia	0,85	0,76	0,72	0,77	0,55	0,43	0,50	0,55	0,33	0,34	0,11	0,11	0,12	0,06
Sudeste	0,90	0,89	0,88	0,83	0,80	0,39	0,43	0,52	0,44	0,35	0,24	0,26	0,28	0,18
Minas Gerais	0,91	0,81	0,79	0,75	0,75	0,39	0,43	0,49	0,35	0,41	0,14	0,16	0,17	0,10
Espírito Santo	0,82	0,73	0,86	0,69	0,69	0,42	0,42	0,40	0,39	0,32	0,15	0,19	0,19	0,14
Rio de Janeiro	0,89	0,89	0,87	0,84	0,77	0,52	0,51	0,57	0,51	0,32	0,21	0,28	0,34	0,22
São Paulo	0,90	0,91	0,90	0,85	0,82	0,44	0,46	0,50	0,42	0,37	0,25	0,27	0,31	0,19
Sul	0,91	0,89	0,85	0,85	0,78	4,02	0,44	0,47	0,37	0,35	0,00	0,19	0,20	0,13
Paraná	0,92	0,89	0,83	0,90	0,82	4,49	0,48	0,49	0,33	0,30	0,03	0,20	0,21	0,12
Santa Catarina	0,93	0,89	0,88	0,86	0,77	0,42	0,45	0,60	0,33	0,59	0,24	0,23	0,21	0,12
Rio Grande do Sul	0,90	0,88	0,85	0,81	0,75	0,38	0,42	0,45	0,42	0,36	0,17	0,17	0,19	0,15
Centro-Oeste	0,66	0,62	0,62	0,63	0,54	0,39	0,43	0,43	0,28	0,32	0,13	0,17	0,16	0,06
Mato Grosso do Sul			0,88	0,75	0,82			0,48	0,30	0,41			0,14	0,05
Mato Grosso	0,91	0,76	0,60	0,78	0,71	0,32	0,37	0,21	0,16	0,25	0,16	0,22	0,10	0,07
Goiás	0,86	0,74	0,79	0,78	0,81	0,41	0,46	0,48	0,32	0,30	0,11	0,13	0,18	0,07
Distrito Federal	0,47	0,43	0,37	0,35	0,24									

Pelo contrário, a Tabela 4.4 mostra que a participação das transferências correntes nas receitas correntes subiu de 4% para 20% para os estados e de 67% para 74% para os municípios do interior, enquanto para os municípios da capital observa-se novamente a queda na participação de tal fonte de financiamento (de 49% para 42%).

Discriminando as transferências intergovernamentais em tributárias ou de caráter constitucional e voluntárias ou negociadas, nas Tabelas 4.5 e 4.6 pode-se observar que, entre 1970 e 1990, a participação das primeiras nas receitas totais foi quase duplicada. Assim, o peso das transferências tributárias subiu de 4% para 8%, de 3% para 6% e de 19% para 26%, dentro do financiamento dos estados, municípios da capital e do interior.

A esse respeito, a maior importância das transferências tributárias constitucionais é um efeito direto da reforma tributária de 1988, que promoveu a descentralização de recursos tributários privilegiando a ampliação dos Fundos de Participação de Estados e Municípios nas receitas tributárias geradas pelo IRPJ, IRPF e IPI, todos de competência federal.

Apesar do crescimento dos repasses regulares da União para estados e municípios, a importância desse tipo de transferências continuou sendo menor comparativamente à participação das transferências negociadas, que em 1990 representavam 14%, 36% e 57% das receitas totais de estados e de municípios da capital e do interior.

A análise desagregada de cada nível de governo permite observar a ampla diversidade inter-regional na participação das diversas fontes de financiamento. A Tabela 4.1 mostra que a participação da receita tributária na estrutura de financiamento das distintas unidades de governo varia diretamente em função da capacidade fiscal dessas unidades.

Em nível estadual, destacam-se: num extremo, na região Norte os governos de Rondônia, Roraima e Amapá (ex-territórios federais), no Nordeste os Estados do Maranhão, do Piauí e da Paraíba e no Centro-Oeste o Distrito Federal, que tiveram uma arrecadação tributária que representou apenas 25% de suas receitas totais; e, no outro extremo, no Rio de Janeiro, em São Paulo, no Paraná, em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul a receita tributária própria representou cerca de 75% das receitas totais dos governos estaduais das regiões Sudeste e Sul.

Pelo contrário, a dependência nos mecanismos de transferências intergovernamentais e a baixa importância dos impostos na estrutura de financiamento tendem a ser mais agudas nos governos municipais.

Assim, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, os impostos municipais representaram, respectivamente, apenas 20%, 25% e 33% das receitas totais dos governos locais das capitais. Por sua parte, a contribuição da arrecadação tributária nos municípios das capitais das regiões Sudeste e Sul superou 30% das receitas totais, sendo Rio de Janeiro e São Paulo as cidades com maior participação de receitas tributárias na sua estrutura de financiamento (cerca de 40%).

Mais dramática é a situação dos governos municipais do interior: em 1985, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a participação tributária não chegou a representar 5% das receitas totais. Nas regiões Sudeste e Sul, apesar das grandes diferenças, os impostos tiveram uma baixa participação no financiamento dos municípios do interior, já que representaram apenas algo mais de 10% de suas receitas totais.

Por sua vez, a Tabela 4.2 permite observar que as disparidades inter-regionais de capacidade fiscal estão inversamente relacionadas à participação das transferências na estrutura de financiamento dos estados. Assim, na região Norte, as transferências totais responderam por mais de 50% das receitas totais estaduais e, nas regiões Nordeste e Centro-Oeste, cerca de 40%, ao passo que apenas atingiram 10% das receitas

totais dos estados das regiões Sudeste e Sul.

Em relação aos municípios das capitais, a Tabela 4.2 mostra o mesmo padrão regional na participação das transferências intergovernamentais no financiamento público desse nível de governo. Em 1990, os municípios da capital das regiões menos desenvolvidas (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) foram mais dependentes em relação a esse mecanismo de financiamento (70%, 57% e 56%, respectivamente), enquanto nas regiões Sudeste e Sul as transferências significaram, respectivamente, 35% e 41% das receitas totais dos municípios da capital.

No que se refere aos municípios do interior, observa-se que, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, as transferências contribuíram com mais de 90% das receitas disponíveis dos governos locais do interior. Apesar do maior grau de desenvolvimento, nas regiões Sudeste e Sul as transferências intergovernamentais tiveram também uma participação bastante elevada (73% e 80%, respectivamente).

Em relação à composição das receitas correntes, na Tabela 4.3 percebe-se que a redução da participação tributária foi mais acentuada nos governos estaduais das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste em comparação com a participação dos recursos tributários estaduais nas regiões Sudeste e Sul. Assim, em 1990, a contribuição dos impostos nas receitas correntes estaduais das três primeiras regiões não atingiu 50%, ao passo que no Sudeste e no Sul os tributos de competência estadual significaram cerca de 80% das receitas correntes desse nível de governo.

Relativamente aos municípios das capitais, novamente observa-se a baixa participação dos impostos nas receitas correntes: nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, os recursos tributários não chegaram a representar 25%, 25% e 33% das receitas correntes, enquanto no Sudeste e no Sul tal participação apenas alcançou 35% das receitas correntes.

A participação dos recursos tributários no financiamento corrente é ainda menor para os municípios do interior. Em 1990, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste os tributos representaram somente 6% da receita corrente dessas unidades de governo, chegando no Sudeste e no Sul a mais de 15%.

Inversamente, na Tabela 4.4 observa-se que, em 1990, o peso das transferências correntes nas receitas correntes dos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste atingiu 50%, 37% e 40%. Nas regiões Sudeste e Sul essa participação foi bastante menor, já que as transferências intergovernamentais financiaram apenas 12% da receita corrente de seus estados.

Tabela 4.4
Participação das transferências correntes na receita corrente – 1970/90

	Estados					Municípios da Capital					Municípios do Interior			
	1970	1975	1980	1985	1990	1970	1975	1980	1985	1990	1970	1975	1980	1985
Brasil	0,04	0,08	0,12	0,18	0,21	0,49	0,45	0,42	0,52	0,42	0,67	0,69	0,70	0,79
Norte	0,27	0,36	0,36	0,60	0,48	0,53	0,56	0,60	0,72	0,63	0,69	0,81	0,85	0,89
Rondônia				0,75	0,59	0,22	0,53	0,57	0,83	0,63		0,71	0,85	0,79
Acre	0,84	0,81	0,84	0,89	0,80	0,56	0,54	0,63	0,89	0,79	0,71	0,70	0,86	0,95
Amazonas	0,15	0,21	0,26	0,36	0,30	0,57	0,60	0,67	0,61	0,55	0,84	0,90	0,95	0,97
Roraima				1,00	0,87	0,74	0,54	0,77	0,88	0,71		0,82	0,65	0,98
Pará	0,16	0,35	0,31	0,39	0,32	0,51	0,54	0,53	0,60	0,62	0,66	0,77	0,81	0,88
Amapá				0,98	0,88	0,58	0,55	0,68	0,93	0,86		0,92	0,86	0,90
Nordeste	0,10	0,22	0,28	0,37	0,38	0,53	0,49	0,53	0,68	0,61	0,77	0,83	0,85	0,92
Maranhão	0,24	0,24	0,52	0,67	0,55	0,62	0,67	0,73	0,83	0,70	0,91	0,94	0,94	0,98
Piauí	0,28	0,51	0,54	0,61	0,60	0,60	0,69	0,80	0,79	0,73	0,86	0,94	0,94	0,96
Ceará	0,11	0,17	0,22	0,40	0,36	0,57	0,51	0,59	0,75	0,52	0,86	0,91	0,89	0,96
Rio Grande do Norte	0,14	0,25	0,38	0,58	0,53	0,66	0,61	0,49	0,66	0,59	0,82	0,86	0,88	0,92
Paraíba	0,14	0,27	0,42	0,44	0,51	0,63	0,47	0,64	0,73	0,72	0,76	0,81	0,84	0,92
Pernambuco	0,06	0,13	0,17	0,27	0,28	0,61	0,50	0,55	0,65	0,59	0,70	0,72	0,78	0,87
Alagoas	0,13	0,16	0,27	0,40	0,47	0,55	0,54	0,51	0,75	0,59	0,84	0,88	0,93	0,96
Sergipe	0,31	0,35	0,40	0,56	0,50	0,56	0,55	0,57	0,55	0,72	0,72	0,89	0,88	0,90
Bahia	0,04	0,21	0,22	0,19	0,25	0,41	0,40	0,37	0,62	0,61	0,73	0,80	0,83	0,90
Sudeste	0,02	0,04	0,06	0,09	0,12	0,48	0,44	0,39	0,47	0,37	0,64	0,64	0,63	0,73
Minas Gerais	0,03	0,08	0,11	0,16	0,19	0,45	0,40	0,43	0,46	0,48	0,71	0,72	0,76	0,83
Espírito Santo	0,13	0,24	0,12	0,12	0,18	0,46	0,48	0,54	0,51	0,46	0,72	0,73	0,76	0,78
Rio de Janeiro	0,03	0,06	0,07	0,13	0,16	0,34	0,44	0,36	0,42	0,24	0,67	0,58	0,54	0,65
São Paulo	0,01	0,02	0,03	0,06	0,09	0,49	0,45	0,40	0,49	0,44	0,61	0,62	0,61	0,71
Sul	0,03	0,05	0,08	0,11	0,12	0,50	0,44	0,44	0,52	0,41	0,70	0,72	0,73	0,79
Paraná	0,02	0,03	0,07	0,05	0,10	0,45	0,38	0,43	0,52	0,36	0,71	0,72	0,73	0,80
Santa Catarina	0,03	0,07	0,06	0,11	0,14	0,45	0,45	0,31	0,60	0,33	0,68	0,72	0,74	0,83

Rio Grande do Sul	0,03	0,05	0,08	0,14	0,11	0,53	0,48	0,46	0,49	0,49	0,70	0,72	0,72	0,77
Centro-Oeste	0,29	0,29	0,34	0,30	0,39	0,50	0,48	0,48	0,67	0,57	0,76	0,73	0,78	0,91
Mato Grosso do Sul			0,09	0,13	0,15			0,41	0,63	0,49			0,81	0,93
Mato Grosso	0,05	0,09	0,36	0,15	0,23	0,52	0,48	0,66	0,75	0,68	0,70	0,65	0,81	0,89
Goiás	0,05	0,20	0,17	0,12	0,13	0,50	0,48	0,46	0,65	0,57	0,80	0,80	0,75	0,90
Distrito Federal	0,52	0,49	0,60	0,63	0,65									

No caso dos municípios da capital, constata-se que a participação das transferências correntes foi superior a 60% no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, enquanto nas regiões mais desenvolvidas do Sudeste e Sul não superou 35% das receitas correntes. Como sempre, para os municípios do interior, a dependência do financiamento corrente através de transferências foi muito maior: nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o peso das transferências correntes em 1985 atingiu 90% das receitas correntes dos municípios do interior; nas regiões Sudeste e Sul, chegou a 70% e 80% das receitas correntes dessas unidades de governo, respectivamente.

Ademais, os objetivos de redistribuição regional dos fundos constitucionais de participação estadual e municipal se expressam com clareza na relação inversa entre a participação das transferências tributárias e a capacidade fiscal das distintas unidades federativas.

Na Tabela 4.5 observa-se que a participação das transferências tributárias representaram 2% e 3% das receitas totais dos estados do Sudeste e do Sul e 6% do Centro-Oeste, enquanto no Norte e no Nordeste, regiões com menor capacidade tributária, significaram 20% e 28%, respectivamente.

Tabela 4.5
Participação das transferências tributárias na receita total – 1970/90

	Estados					Municípios da Capital					Municípios do Interior			
	1970	1975	1980	1985	1990	1970	1975	1980	1985	1990	1970	1975	1980	1985
Brasil	0,03	0,04	0,04	0,05	0,08	0,03	0,03	0,03	0,07	0,05	0,19	0,18	0,21	0,30
Norte	0,26	0,29	0,21	0,17	0,19	0,21	0,20	0,18	0,28	0,20	0,38	0,51	0,45	0,48
Rondônia				0,10	0,15	0,57	0,34	0,24	0,30	0,30		0,20	0,06	0,33
Acre	0,23	0,31	0,25	0,38	0,35	0,46	0,40	0,50	0,54	0,53	0,71	0,52	0,65	0,65
Amazonas	0,16	0,15	0,10	0,09	0,12	0,11	0,08	0,06	0,08	0,05	0,42	0,51	0,46	0,42
Roraima				0,22	0,09	0,77	0,61	0,58	0,59	0,46		0,10	0,31	0,35
Pará	0,16	0,18	0,14	0,20	0,22	0,15	0,19	0,16	0,29	0,19	0,32	0,54	0,47	0,53
Amapá				0,29	0,31	0,32	0,36	0,41	0,70	0,49		0,35	0,62	0,53
Nordeste	0,14	0,13	0,11	0,14	0,28	0,10	0,11	0,13	0,20	0,20	0,45	0,46	0,47	0,54
Maranhão	0,26	0,18	0,15	0,18	0,40	0,22	0,14	0,23	0,30	0,27	0,78	0,63	0,63	0,62
Piauí	0,24	0,18	0,15	0,17	0,49	0,41	0,31	0,25	0,55	0,28	0,57	0,49	0,83	0,72
Ceará	0,14	0,17	0,16	0,23	0,26	0,12	0,12	0,16	0,21	0,21	0,56	0,60	0,62	0,58
Rio Grande do Norte	0,19	0,13	0,14	0,18	0,38	0,20	0,16	0,20	0,30	0,18	0,54	0,58	0,56	0,64
Paraíba	0,14	0,15	0,14	0,15	0,42	0,24	0,16	0,17	0,28	0,42	0,47	0,50	0,51	0,64
Pernambuco	0,09	0,10	0,07	0,11	0,21	0,05	0,05	0,07	0,13	0,15	0,35	0,40	0,35	0,50
Alagoas	0,15	0,13	0,12	0,14	0,39	0,16	0,15	0,18	0,21	0,21	0,44	0,49	0,45	0,55
Sergipe	0,20	0,17	0,16	0,18	0,41	0,18	0,19	0,21	0,24	0,32	0,47	0,43	0,51	0,48
Bahia	0,11	0,10	0,08	0,09	0,15	0,05	0,08	0,09	0,12	0,14	0,36	0,37	0,38	0,45
Sudeste	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,12	0,11	0,13	0,22
Minas Gerais	0,05	0,04	0,03	0,05	0,04	0,05	0,04	0,04	0,05	0,08	0,31	0,25	0,27	0,40
Espírito Santo	0,15	0,10	0,06	0,06	0,07	0,18	0,14	0,10	0,15	0,05	0,36	0,28	0,22	0,30
Rio de Janeiro	0,01	0,01	0,01	0,03	0,02	0,08	0,01	0,00	0,01	0,01	0,11	0,08	0,10	0,20
São Paulo	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,07	0,07	0,08	0,15
Sul	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03	0,07	0,06	0,17	0,15	0,19	0,25
Paraná	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,03	0,03	0,04	0,06	0,05	0,21	0,16	0,22	0,28

Santa Catarina	0,04	0,03	0,03	0,03	0,04	0,16	0,11	0,08	0,14	0,15	0,23	0,18	0,19	0,28
Rio Grande do Sul	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,06	0,06	0,12	0,12	0,17	0,20
Centro-Oeste	0,05	0,04	0,05	0,06	0,06	0,16	0,13	0,11	0,19	0,14	0,36	0,24	0,28	0,35
Mato Grosso do Sul			0,06	0,06	0,10			0,07	0,14	0,12			0,18	0,26
Mato Grosso	0,12	0,06	0,08	0,08	0,15	0,25	0,11	0,11	0,17	0,16	0,33	0,16	0,19	0,26
Goiás	0,08	0,06	0,08	0,09	0,06	0,08	0,07	0,10	0,16	0,13	0,38	0,31	0,37	0,44
Distrito Federal	0,02	0,02	0,01	0,02	0,02									

A mesma relação pode ser observada nos municípios da capital: no Sudeste e no Sul, regiões com governos locais com maior capacidade tributária, as transferências tributárias significaram apenas 3% e 12% das receitas totais dos municípios da capital. Nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a importância das transferências tributárias foi bastante maior: 28%, 35% e 24%, respectivamente.

Em relação aos municípios do interior, novamente verifica-se que as regiões menos desenvolvidas, como têm menor capacidade de obtenção de recursos tributários, apresentaram maior dependência nos recursos provenientes das transferências constitucionais ou regulares.

Assim, para os municípios do interior nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o peso das transferências tributárias nas receitas totais foi de 47%, 54% e 35%, respectivamente. No Sudeste e no Sul, apesar de a dependência ser bastante inferior, essa fonte de recursos representou 25% das receitas disponíveis desse nível de governo, significando que as transferências tributárias constituíram uma fonte de financiamento mais importante que os recursos tributários próprios dessas unidades de governo.

Diversamente das transferências tributárias, não é possível distinguir padrões regionais em relação à participação das transferências voluntárias na estrutura de financiamento dos níveis inferiores de governo, porque esse tipo de transferências não responde a objetivos de redistribuição inter-regional de recursos fiscais.

Na Tabela 4.6 pode-se observar que, na estrutura de financiamento dos governos estaduais na região Sudeste, a participação desse mecanismo de financiamento nas receitas totais, além de ser maior que no Nordeste (12% contra 9%), experimentou uma elevação contínua. No Sul também se observa um crescimento de 3% para 8%, ao passo que se manteve constante no Norte e no Centro-Oeste.²⁹

Tabela 4.6
Participação das tranfresrências voluntárias na receita total – 1970/90

	Estados					Municípios da Capital					Municípios do Interior			
	1970	1975	1980	1985	1990	1970	1975	1980	1985	1990	1970	1975	1980	1985
Brasil	0,08	0,12	0,13	0,13	0,14	0,45	0,37	0,36	0,43	0,36	0,48	0,49	0,48	0,50
Norte	0,30	0,28	0,28	0,45	0,34	0,43	0,46	0,50	0,42	0,51	0,32	0,35	0,45	0,44
Rondônia				0,68	0,46	0,07	0,38	0,51	0,45	0,30		0,63	0,83	0,49
Acre	0,67	0,55	0,63	0,54	0,48	0,25	0,22	0,25	0,39	0,29	0,11	0,24	0,24	0,31
Amazonas	0,35	0,35	0,29	0,26	0,17	0,52	0,59	0,59	0,46	0,68	0,25	0,41	0,49	0,55
Roraima				0,56	0,82	0,04	0,15	0,24	0,33	0,26		0,83	0,42	0,63
Pará	0,32	0,38	0,34	0,27	0,17	0,46	0,41	0,50	0,39	0,46	0,40	0,30	0,40	0,37
Amapá				0,69	0,58	0,49	0,39	0,33	0,42	0,40		0,61	0,29	0,38
Nordeste	0,16	0,22	0,20	0,20	0,09	0,43	0,39	0,36	0,47	0,37	0,31	0,36	0,37	0,38
Maranhão	0,27	0,34	0,33	0,32	0,14	0,49	0,63	0,49	0,55	0,43	0,13	0,30	0,31	0,36
Piauí	0,30	0,45	0,48	0,43	0,13	0,31	0,36	0,58	0,28	0,49	0,30	0,45	0,13	0,25
Ceará	0,12	0,22	0,17	0,16	0,07	0,45	0,35	0,44	0,53	0,32	0,25	0,31	0,29	0,39
Rio Grande do Norte	0,19	0,25	0,29	0,33	0,14	0,48	0,38	0,27	0,35	0,44	0,30	0,28	0,34	0,28
Paraíba	0,16	0,27	0,28	0,22	0,07	0,45	0,33	0,34	0,43	0,31	0,32	0,33	0,30	0,28
Pernambuco	0,04	0,11	0,13	0,16	0,06	0,54	0,43	0,44	0,49	0,41	0,36	0,36	0,37	0,38
Alagoas	0,11	0,14	0,18	0,21	0,05	0,43	0,41	0,35	0,50	0,36	0,39	0,40	0,49	0,40
Sergipe	0,33	0,38	0,38	0,30	0,09	0,39	0,35	0,32	0,32	0,37	0,31	0,46	0,36	0,39
Bahia	0,18	0,19	0,14	0,13	0,10	0,33	0,31	0,22	0,50	0,35	0,33	0,36	0,45	0,43
Sudeste	0,05	0,09	0,09	0,07	0,12	0,46	0,37	0,34	0,41	0,34	0,50	0,50	0,50	0,52
Minas Gerais	0,09	0,15	0,15	0,11	0,26	0,43	0,32	0,45	0,41	0,39	0,44	0,44	0,49	0,42
Espírito Santo	0,23	0,22	0,19	0,12	0,11	0,35	0,32	0,46	0,41	0,43	0,40	0,45	0,53	0,49
Rio de Janeiro	0,06	0,10	0,09		0,12	0,30	0,39	0,31	0,39	0,22	0,59	0,49	0,45	0,46
São Paulo	0,04	0,06	0,07	0,05	0,08	0,47	0,37	0,35	0,42	0,41	0,51	0,52	0,51	0,56
Sul	0,03	0,07	0,08	0,08	0,08	0,46	0,39	0,47	0,46	0,35	0,53	0,54	0,52	0,55
Paraná	0,01	0,04	0,07	0,05	0,07	0,44	0,35	0,47	0,46	0,31	0,52	0,49	0,48	0,52
Santa Catarina	0,08	0,12	0,10	0,10	0,09	0,35	0,31	0,30	0,51	0,18	0,48	0,51	0,55	0,55

Rio Grande do Sul	0,03	0,07	0,08	0,09	0,07	0,48	0,41	0,49	0,46	0,44	0,55	0,59	0,53	0,57
Centro-Oeste	0,35	0,32	0,35	0,23	0,32	0,40	0,32	0,41	0,48	0,43	0,40	0,48	0,47	0,54
Mato Grosso do Sul			0,15	0,10	0,07			0,37	0,50	0,38			0,56	0,63
Mato Grosso	0,04	0,20	0,41	0,11	0,08	0,34	0,38	0,48	0,61	0,56	0,41	0,47	0,53	0,61
Goiás	0,14	0,22	0,19	0,06	0,11	0,47	0,35	0,43	0,48	0,39	0,39	0,48	0,40	0,47
Distrito Federal	0,58	0,51	0,58	0,62	0,62									

Por sua vez, as disparidades na participação desse tipo de transferências nas receitas totais dos governos municipais da capital foram menos pronunciadas: no Sudeste e no Sul, as transferências negociadas representaram 35% das receitas totais, enquanto nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste significaram algo superior a 50%, 37% e 42% das receitas totais.

Finalmente, para os municípios do interior, a Tabela 4.6 mostra uma tendência contrária à normalmente exibida. O peso das transferências voluntárias na estrutura de financiamento é notavelmente maior nas regiões mais desenvolvidas (superior a 50% no Sudeste e no Sul) em comparação com a participação desse mecanismo de financiamento nos municípios do interior das regiões Norte e Nordeste (43% e 38%).

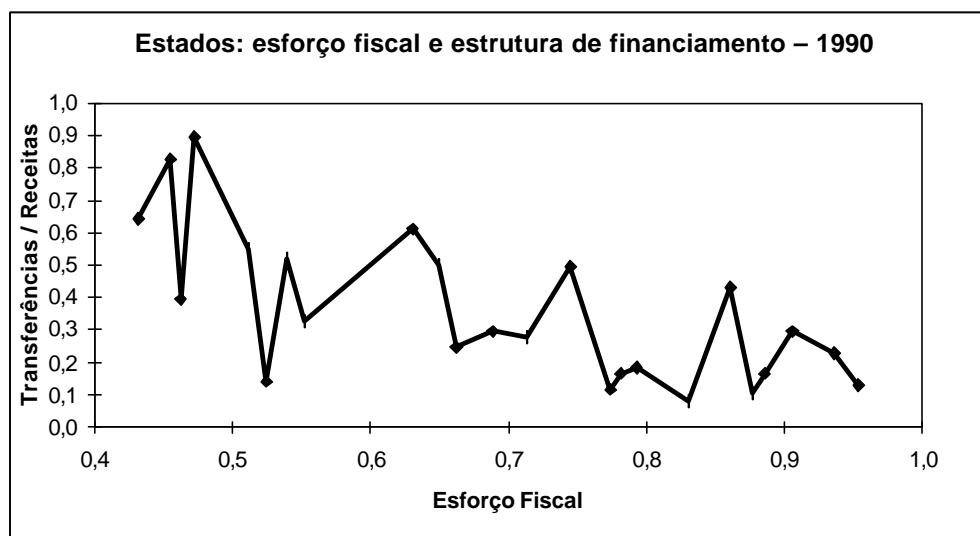
4.4. A evolução da estrutura de financiamento e o comportamento fiscal das unidades inferiores de governo

Como a evolução da estrutura de financiamento descrita na seção anterior promoveu a redução do grau de vinculação entre receitas próprias e despesas, é possível afirmar que a perda de importância dos recursos tributários próprios e a maior dependência das unidades inferiores de governo das transferências intergovernamentais abriu espaço para um comportamento fiscal irresponsável, caracterizado pelo reduzido esforço fiscal de arrecadação e pela expansão do gasto público estadual e municipal.

A redução do esforço fiscal de arrecadação é uma mostra clara da falta de responsabilidade fiscal dos governos estaduais e locais. Em nível agregado, o esforço fiscal dos estados e municípios da capital e do interior caiu de 79% para 70%, de 66% para 64% e de 75% para 70%, respectivamente.

A análise desagregada permite observar uma relação inversa entre a importância das transferências intergovernamentais e o esforço de arrecadação. O Gráfico 4.1 mostra que em nível estadual essa relação é bastante clara.

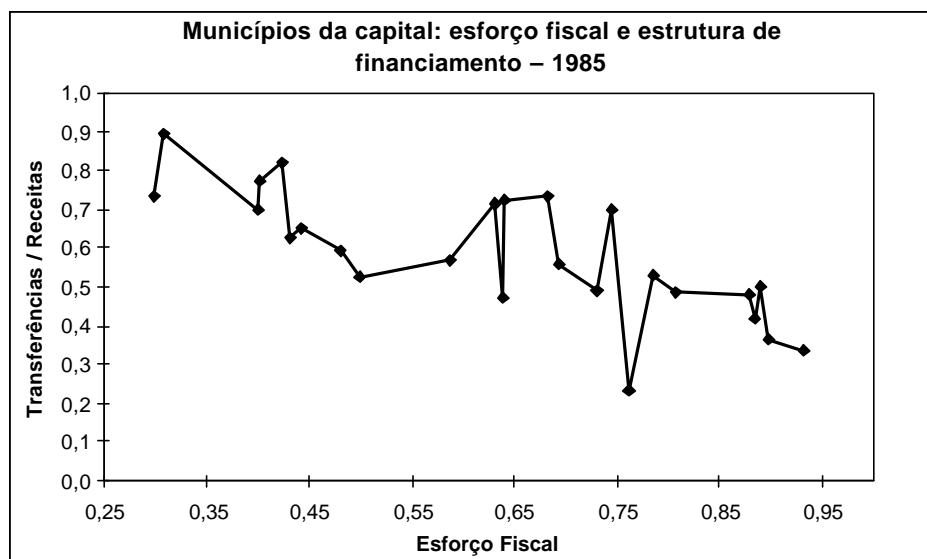
GRÁFICO 4.1



Num extremo, Distrito Federal, Acre, Pará, Amapá, Maranhão, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí, estados com ampla participação de transferências na sua estrutura de financiamento (à exceção do Pará e do Ceará, com mais de 60%), apresentam um esforço fiscal bastante reduzido. No outro extremo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, São Paulo, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás, por possuírem estruturas de financiamento com menor participação das transferências intergovernamentais, exibiram um maior esforço fiscal.

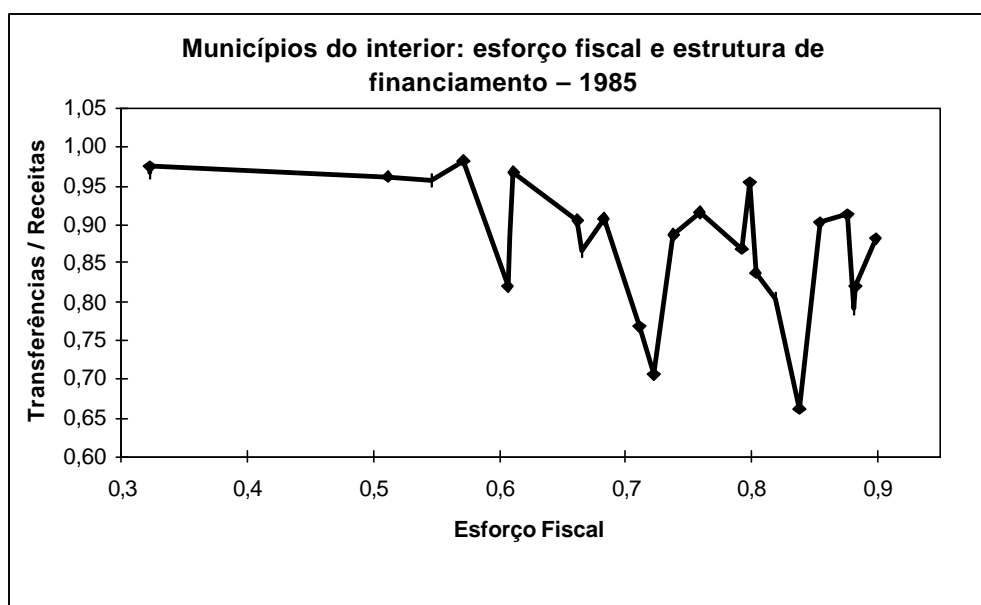
No que se refere aos municípios da capital, o Gráfico 4.2 mostra que a relação inversa entre a participação das transferências e o esforço de arrecadação é ainda mais forte: os municípios do Norte e do Nordeste, que contam com uma elevada participação de transferências intergovernamentais, tiveram um baixo esforço fiscal, enquanto no Sudeste e no Sul verificou-se uma situação inversa.

GRÁFICO 4.2



Finalmente, no Gráfico 4.3 observa-se que a relação entre a estrutura de financiamento e o esforço arrecadador dos municípios do interior é fraca, devido à enorme importância das transferências intergovernamentais no financiamento dessas unidades de governo em todas as regiões. No entanto, novamente verifica-se que as regiões menos desenvolvidas têm municípios do interior com um menor esforço fiscal.

GRÁFICO 4.3



A irresponsabilidade fiscal também se expressou na expansão das despesas. Na Tabela 4.7 observa-se a expressiva expansão dos gastos totais das três unidades inferiores de governo durante o período de análise: entre 1970 e 1990, as despesas estaduais cresceram em média 7% ao ano, enquanto nos municípios (capitais e interior) a taxa de crescimento anual das despesas totais foi superior a 8%.

Tabela 4.7
Taxas de crescimento das despesas totais – 1970/90

	Estados				Municípios da Capital				Municípios do Interior		
	1970/75	1975/80	1980/85	1985/90	1970/75	1975/80	1980/85	1985/90	1970/75	1975/80	1980/85
Brasil	6,74	4,18	7,68	7,99	12,62	5,10	3,41	11,02	11,63	6,53	8,26
Norte	6,57	7,68	25,33	12,03	11,61	4,16	14,58	10,10	5,71	12,96	21,38
Rondônia				6,82	21,31	8,14	22,33	6,14		43,16	37,59
Acre	1,42	6,52	15,26	11,53	9,72	1,07	27,29	1,81	15,67	4,41	20,66
Amazonas	7,83	9,57	11,36	16,59	19,38	1,99	16,56	12,82	8,55	11,70	21,65
Roraima				12,15	8,68	1,92	19,55	10,16		-10,04	70,76
Pará	7,12	6,31	10,96	12,47	4,76	6,14	5,13	10,23	2,08	12,69	17,47
Amapá				10,83	8,57	8,24	21,95	7,70		-0,71	18,31
Nordeste	9,80	11,04	10,24	4,13	8,33	8,02	8,14	7,49	9,12	11,04	11,96
Maranhão	13,11	3,54	11,58	8,67	22,41	-1,05	9,13	14,04	11,60	9,95	15,43
Piauí	16,02	5,94	11,93	4,22	12,53	8,21	14,15	13,78	5,98	6,71	18,96
Ceará	7,76	15,67	9,01	10,37	11,05	11,90	8,90	8,31	12,00	9,51	13,99
Rio Grande do Norte	17,93	10,56	9,23	8,72	14,33	7,14	11,51	10,33	10,37	10,90	13,58
Paraíba	7,58	9,26	13,95	3,23	18,30	10,98	8,66	1,15	7,71	9,25	11,55
Pernambuco	5,74	13,15	6,94	5,11	7,58	5,52	3,56	9,29	7,70	12,91	7,76
Alagoas	8,16	12,34	11,37	1,07	8,10	12,77	15,52	0,21	8,63	11,40	11,74
Sergipe	11,59	11,47	13,22	4,25	5,35	17,74	11,34	2,72	8,01	8,65	18,95
Bahia	10,36	11,45	10,64	0,07	3,16	8,13	7,52	6,30	9,33	12,06	10,88
Sudeste	5,44	2,06	4,69	10,45	13,91	4,24	2,05	11,88	11,07	6,08	6,19
Minas Gerais	13,46	6,04	7,43	9,17	6,73	7,85	11,96	1,99	12,11	7,51	7,44
Espírito Santo	12,48	8,03	8,87	8,92	15,82	4,73	7,30	15,92	15,66	10,72	10,41
Rio de Janeiro	2,47	1,23	4,89	7,37	75,76	12,93	1,16	15,44	15,46	4,40	4,31
São Paulo	4,87	1,18	3,65	11,81	9,60	0,98	1,12	11,36	10,00	5,76	5,88
Sul	8,29	4,41	9,14	3,13	7,91	4,26	0,46	12,25	13,18	4,52	8,24
Paraná	7,37	2,65	7,35	5,03	8,10	5,68	3,98	12,15	15,65	2,49	7,37

Santa Catarina	11,49	7,53	7,28	7,94	17,13	14,24	1,85	11,95	16,24	8,17	6,66
Rio Grande do Sul	7,88	4,31	10,69	0,37	7,05	2,03	-2,68	12,41	9,87	4,72	9,79
Centro-Oeste	12,47	8,43	12,29	6,89	16,68	21,23	5,62	8,55	21,31	7,32	12,81
Mato Grosso do Sul			14,84	0,13			0,56	4,94			4,88
Mato Grosso	24,36	2,24	19,94	0,49	26,46	20,59	7,40	5,39	29,70	-12,49	22,32
Goiás	16,87	3,78	10,50	5,79	13,81	5,89	8,57	12,67	15,49	7,18	13,20
Distrito Federal	4,18	5,21	6,74	17,37							

Por sua vez, a modificação da estrutura das despesas, expressa na maior participação das despesas correntes (pessoal, custeio e juros) vis-à-vis a redução da proporção das despesas de capital, é uma outra evidência do descontrole fiscal das esferas descentralizadas de governo. Na Tabela 4.8 observa-se que as despesas correntes aumentaram sua participação de 73% para 76%, de 52% para 73% e de 60% para 71% para os estados e os municípios da capital e do interior, respectivamente.

Tabela 4.8
Participação das despesas correntes na despesa total – 1070/90

	Estados					Municípios da Capital					Municípios do Interior			
	1970	1975	1980	1985	1990	1970	1975	1980	1985	1990	1970	1975	1980	1985
Brasil	0,73	0,67	0,73	0,72	0,76	0,52	0,51	0,66	0,74	0,73	1,34	0,64	0,67	0,71
Norte	0,54	0,59	0,70	0,70	0,71	0,49	0,44	0,62	0,63	0,76	0,50	0,60	0,63	0,67
Rondônia				0,82	0,72	0,58	0,61	0,67	0,68	0,67		0,53	0,44	0,59
Acre	0,64	0,68	0,73	0,73	0,79	0,36	0,52	0,70	0,63	0,80	0,54	0,63	0,78	0,84
Amazonas	0,53	0,60	0,73	0,70	0,65	0,48	0,38	0,57	0,55	0,71	0,44	0,64	0,65	0,66
Roraima				0,55	0,67	0,70	0,48	0,71	0,76	0,80		0,26	0,78	0,67
Pará	0,51	0,55	0,67	0,66	0,77	0,49	0,43	0,61	0,66	0,85	0,52	0,59	0,63	0,68
Amapá				0,60	0,64	0,46	0,58	0,74	0,80	0,88		0,55	0,70	0,85
Nordeste	0,67	0,62	0,67	0,67	0,75	0,73	0,62	0,70	0,74	0,75	0,61	0,66	0,66	0,70
Maranhão	0,56	0,51	0,53	0,40	0,58	0,64	0,34	0,58	0,58	0,67	0,53	0,60	0,57	0,56
Piauí	0,60	0,62	0,66	0,64	0,84	0,64	0,59	0,68	0,70	0,80	0,49	0,58	0,61	0,60
Ceará	0,73	0,66	0,70	0,84	0,71	0,62	0,69	0,71	0,93	0,76	0,58	0,63	0,60	0,63
Rio Grande do Norte	0,72	0,62	0,69	0,68	0,83	0,74	0,71	0,81	0,85	0,78	0,64	0,66	0,71	0,70
Paraíba	0,59	0,54	0,68	0,58	0,86	0,65	0,63	0,57	0,68	0,82	0,65	0,69	0,67	0,73
Pernambuco	0,82	0,75	0,70	0,72	0,81	0,64	0,57	0,72	0,83	0,82	0,71	0,73	0,67	0,74
Alagoas	0,73	0,75	0,78	0,89	0,82	0,82	0,64	0,72	0,60	0,84	0,68	0,71	0,75	0,75
Sergipe	0,66	0,62	0,59	0,60	0,70	0,71	0,71	0,68	0,62	0,77	0,61	0,69	0,70	0,68
Bahia	0,59	0,57	0,65	0,65	0,73	0,88	0,69	0,70	0,65	0,67	0,56	0,63	0,67	0,74
Sudeste	0,75	0,69	0,76	0,74	0,74	0,46	0,47	0,66	0,73	0,71	1,82	0,63	0,66	0,71
Minas Gerais	0,87	0,64	0,70	0,66	0,69	0,56	0,62	0,61	0,53	0,74	0,63	0,64	0,65	0,66
Espírito Santo	0,68	0,63	0,61	0,56	0,75	0,77	0,61	0,77	0,69	0,74	0,66	0,67	0,69	0,72
Rio de Janeiro	0,78	0,77	0,82	0,80	0,82	0,91	0,42	0,77	0,80	0,68	0,73	0,75	0,80	0,80
São Paulo	0,73	0,68	0,77	0,76	0,72	0,43	0,47	0,60	0,74	0,72	2,32	0,61	0,64	0,71
Sul	0,74	0,67	0,71	0,78	0,83	0,65	0,65	0,65	0,82	0,84	0,68	0,65	0,70	0,75
Paraná	0,70	0,60	0,66	0,67	0,98	0,51	0,59	0,62	0,77	0,79	0,64	0,61	0,69	0,71

Santa Catarina	0,61	0,56	0,60	0,77	0,80	0,55	0,61	0,53	0,80	0,84	0,64	0,64	0,67	0,75
Rio Grande do Sul	0,79	0,74	0,77	0,84	0,76	0,73	0,69	0,69	0,87	0,88	0,73	0,70	0,73	0,79
Centro-Oeste	0,65	0,61	0,66	0,65	0,85	0,68	0,57	0,58	0,67	0,73	0,58	0,60	0,63	0,67
Mato Grosso do Sul			0,65	0,58	0,83			0,49	0,69	0,76			0,60	0,72
Mato Grosso	0,63	0,54	0,53	0,54	0,77	0,71	0,47	0,50	0,57	0,78	0,57	0,57	0,54	0,61
Goiás	0,67	0,60	0,62	0,66	0,84	0,67	0,61	0,73	0,73	0,69	0,58	0,63	0,68	0,68
Distrito Federal	0,65	0,66	0,78	0,84	0,90									

A análise desagregada permite inferir que a pequena variação na proporção de gastos correntes no volume total de despesas estaduais justifica-se pela estabilidade dessa relação na região Sudeste, que contrasta com a profunda transformação da estrutura de despesa dos governos estaduais nas regiões Norte e Centro-Oeste, nas quais adverte-se que a maior participação dos gastos correntes nos gastos totais (cerca de 15 pontos percentuais) deve-se ao impressionante crescimento das despesas correntes.

A situação é mais crítica nos municípios da capital, onde o aumento da participação dos gastos correntes deve-se ao impressionante crescimento dessa participação no Norte e no Sudeste (30 e 25 pontos, respectivamente). Por sua parte, nos municípios do interior não é possível distinguir padrões regionais, porque o aumento da participação das receitas correntes foi comum a todas as regiões.

A evolução da relação entre receitas tributárias e gastos correntes permite observar outra dimensão da deterioração provocada pela indisciplina fiscal favorecida pelo sistema de financiamento durante o período 1970/90.

Na Tabela 4.9 é possível observar a perda de importância do financiamento tributário das despesas correntes de estados e municípios. Enquanto na década de 70 os gastos correntes estaduais eram totalmente financiados por tributos, em 1990 as receitas tributárias financiaram apenas 75% desses gastos. A situação é similar no que se refere aos municípios da capital: em 1970, os impostos municipais financiaram 68% dos gastos correntes, ao passo que em 1990 financiaram apenas 39%.

Tabela 4.9
Participação da receita tributária na despesa corrente – 1970/90

	Estados					Municípios da Capital					Municípios da Interior			
	1970	1975	1980	1985	1990	1970	1975	1980	1985	1990	1970	1975	1980	1985
Brasil	1,01	0,98	0,91	0,88	0,76	0,68	0,66	0,60	0,42	0,39	0,12	0,25	0,26	0,17
Norte	0,71	0,63	0,59	0,43	0,50	0,35	0,39	0,29	0,18	0,23	0,16	0,09	0,08	0,08
Rondônia				0,22	0,36	0,38	0,29	0,27	0,13	0,25		0,22	0,19	0,19
Acre	0,13	0,18	0,17	0,12	0,11	0,27	0,28	0,17	0,07	0,13	0,15	0,12	0,05	0,03
Amazonas	0,79	0,74	0,63	0,80	0,87	0,31	0,37	0,25	0,14	0,24	0,06	0,04	0,03	0,01
Roraima				0,00	0,09	0,07	0,31	0,17	0,07	0,23		0,23	0,12	0,01
Pará	0,90	0,67	0,67	0,71	0,65	0,43	0,50	0,40	0,36	0,27	0,19	0,11	0,10	0,09
Amapá				0,00	0,07	0,24	0,22	0,20	0,06	0,08		0,01	0,04	0,03
Nordeste	0,82	0,76	0,75	0,69	0,58	0,36	0,45	0,40	0,26	0,30	0,09	0,10	0,10	0,06
Maranhão	0,79	0,66	0,56	0,70	0,47	0,28	0,26	0,18	0,19	0,29	0,01	0,03	0,03	0,01
Piauí	0,48	0,41	0,45	0,39	0,32	0,29	0,19	0,18	0,17	0,16	0,05	0,04	0,02	0,02
Ceará	0,84	0,79	0,66	0,56	0,63	0,42	0,41	0,35	0,17	0,28	0,05	0,03	0,07	0,03
Rio Grande do Norte	0,77	0,71	0,59	0,50	0,42	0,19	0,25	0,42	0,22	0,33	0,06	0,07	0,07	0,06
Paraíba	0,77	0,78	0,68	0,55	0,40	0,27	0,37	0,29	0,20	0,22	0,09	0,08	0,09	0,04
Pernambuco	0,89	0,90	0,89	0,90	0,72	0,34	0,53	0,39	0,34	0,31	0,11	0,18	0,13	0,10
Alagoas	0,82	0,83	0,73	0,56	0,50	0,30	0,36	0,38	0,17	0,30	0,05	0,05	0,03	0,02
Sergipe	0,60	0,65	0,64	0,55	0,53	0,34	0,42	0,32	0,24	0,26	0,06	0,03	0,07	0,05
Bahia	0,85	0,76	0,82	0,80	0,68	0,40	0,53	0,55	0,37	0,35	0,13	0,13	0,13	0,08
Sudeste	1,05	1,03	0,97	1,04	0,86	0,78	0,72	0,66	0,48	0,42	0,11	0,32	0,33	0,23
Minas Gerais	1,00	0,95	0,92	0,96	0,77	0,60	0,57	0,60	0,39	0,47	0,17	0,17	0,19	0,12
Espírito Santo	0,74	0,78	0,98	1,05	0,85	0,46	0,48	0,44	0,44	0,37	0,17	0,17	0,21	0,18
Rio de Janeiro	1,00	0,91	0,86	0,87	0,76	0,52	0,97	0,65	0,56	0,48	0,25	0,30	0,37	0,28
São Paulo	1,08	1,09	1,01	1,11	0,91	0,92	0,76	0,67	0,44	0,39	0,09	0,35	0,38	0,26
Sul	1,06	1,05	0,96	0,82	0,83	5,55	0,56	0,59	0,46	0,41	0,00	0,22	0,23	0,17
Paraná	1,13	1,29	1,11	1,14	0,84	7,77	0,71	0,68	0,48	0,44	0,03	0,24	0,24	0,16

Santa Catarina	1,27	1,21	1,11	0,99	0,80	0,68	0,56	0,59	0,35	0,57	0,30	0,24	0,24	0,15
Rio Grando do Sul	0,98	0,89	0,85	0,65	0,84	0,46	0,48	0,53	0,46	0,34	0,20	0,20	0,22	0,20
Centro-Oeste	0,83	0,73	0,71	0,69	0,51	0,43	0,43	0,43	0,33	0,36	0,16	0,19	0,16	0,09
Mato Grosso do Sul			0,95	0,82	0,72			0,47	0,32	0,49			0,15	0,08
Mato Grosso	1,21	1,00	0,64	0,66	0,60	0,35	0,44	0,16	0,15	0,21	0,20	0,25	0,11	0,08
Goiás	1,03	0,76	0,92	0,90	0,69	0,45	0,43	0,55	0,43	0,38	0,13	0,13	0,18	0,09
Distrito Federal	0,60	0,55	0,44	0,41	0,26									

Contrariamente, no caso dos municípios do interior, a relação receitas tributárias/despesas correntes experimentou uma melhoria notável: em 1970, os impostos financiavam 12% dos gastos correntes e, em 1985, passaram a sufragar 17%. Observa-se, contudo, que a insuficiência financeira desse nível de governo é extrema.

Em nível desagregado, é possível estabelecer uma relação direta entre capacidade e financiamento tributário das despesas correntes. Assim, em 1990, a maior capacidade tributária das regiões Sudeste e Sul permitiu que os governos estaduais financiassem 85% dos seus gastos correntes com tributos próprios, enquanto as receitas tributárias financiaram mais que 50% dos gastos correntes estaduais nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Novamente, a situação municipal é mais crítica: em 1990, os tributos correspondentes aos municípios da capital nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste financiaram apenas 23%, 30% e 36% dos seus gastos correntes. Essa situação não é muito diferente nas regiões Sudeste e Sul, já que a maior expansão dos gastos correntes implicou a redução do financiamento tributário dos mesmos para algo mais de 40%.

Em relação aos municípios do interior, nota-se que as disparidades inter-regionais associadas ao financiamento tributário dos gastos correntes cresceram durante o período de análise. Assim, em 1985, nas regiões menos desenvolvidas (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) o financiamento tributário dos gastos correntes foi inferior a 10%, enquanto no Sudeste e no Sul atingiu 23% e 18%, respectivamente.³⁰

4.5. A influência da estrutura de financiamento dos níveis inferiores de governo sobre o esforço fiscal e o gasto público das unidades inferiores de governo: uma análise econométrica

A relação entre a estrutura de financiamento e o comportamento fiscal dos níveis inferiores de governo em estruturas federativas tem sido abordada por vários estudos empíricos. Gramlich (1970) destacou que os resultados obtidos pelos diversos estudos econométricos que testaram a relação transferências/esforço fiscal eram ambíguos na avaliação do impacto das transferências intergovernamentais sobre o esforço, o que impedia extrair inferências conclusivas sobre tal relação.³¹

Ao contrário, as análises econométricas sobre o impacto das transferências intergovernamentais sobre o gasto das unidades receptoras, além de mais numerosas, são mais consensuais: em geral, admite-se que as transferências intergovernamentais exercem uma influência expansiva sobre o gasto dos governos receptores [Gramlich (1977), Follain (1979), Winner (1983), Schwallie (1989), Grossman (1990) e Turnbull (1993)].

Relativamente aos efeitos diferenciados das transferências regulares (incondicionais) e voluntárias (condicionais), a literatura empírica não oferece resultados conclusivos: Smith (1968) constatou que ambos os tipos de transferências têm efeitos virtualmente idênticos; Gramlich (1969) percebeu que as transferências condicionais (*matching grants*) têm um efeito mais expansivo que as de caráter incondicional; Follain (1979) mostrou que as transferências condicionais não têm efeitos significativamente maiores do que os provocados pelas transferências incondicionais.

Uma forma alternativa de avaliação dos efeitos da estrutura de financiamento sobre o comportamento da despesa é testar o papel das receitas tributárias sobre o nível de gasto dos níveis inferiores de governo. A respeito, Diamond (1989) demonstrou, numa análise de *cross section* de países, que a maior participação dos recursos tributários próprios no total de receitas disponíveis exercia um papel disciplinador do gasto público.

4.5.1 Especificação

Para a verificação empírica das relações postuladas na Seção 4.3 foram formuladas várias especificações da relação entre o sistema de financiamento e o comportamento fiscal dos níveis inferiores de governo.

Para testar a incidência negativa das transferências sobre o esforço fiscal especificaram-se duas versões alternativas: na primeira, utilizou-se como variável explicativa a participação das transferências totais nas receitas totais, ao passo que, na segunda, as transferências foram divididas em regulares (ou incondicionais) e voluntárias (condicionais). Adicionalmente, em ambas as versões incluíram-se como variáveis explicativas os esforços fiscais dos outros níveis de governo na mesma unidade federativa:

Versao 1:

$$E.F^{J=I} = f\left(\frac{TRT^I}{IT^I}, EF^{K \neq I}, EF^{L \neq I}, EF^{M \neq I}\right)$$

Versao 2

$$E.F^{J=I} = f\left(\frac{TRTR^I}{IT^I}, \frac{TRVO^E}{IT^E}, EF^{K \neq I}, EF^{L \neq I}, EF^{M \neq I}\right)$$

Onde.

EF = Esforço Fiscal

TRT = Transferências Totais

TRTR = Transferências Tributárias

TRVO = Transferências Voluntárias

J, K, L, M = Nível de Governo (E, U, MC e MI).

Cabe advertir que o esforço fiscal é uma variável estimada no capítulo anterior, razão pela qual apresenta erros de medida (*error measurement variable*). No entanto, sua utilização como variável dependente não leva à perda de eficiência dos estimadores (GLS) das variáveis explicativas do modelo [Greene (1990)].³²

Por sua vez, na caracterização das funções de gasto das unidades receptoras, além da inclusão das variáveis associadas ao sistema de financiamento, utilizaram-se variáveis de caráter socioeconômico para avaliar o papel das determinantes estruturais do gasto público.

Em primeiro lugar, uma das causas frequentemente apontadas para a explicação do gasto público é a elevada elasticidade-renda da demanda de bens públicos. Para testar essa hipótese, foram incluídos o PIB estadual e o municipal como variáveis explicativas do gasto público dos níveis inferiores de governo.³³

A esse respeito, Wagner postulou, em 1893, que o progresso de uma sociedade estava acompanhado pelo maior envolvimento do governo na economia, o que levaria a um crescimento de suas despesas maior do que o próprio crescimento do produto. A implicação da Lei de Wagner é uma elasticidade-renda da demanda de bens públicos superior a 1 nos primeiros estágios do desenvolvimento, enquanto nos estágios mais avançados tenderia a ser inferior a 1 [Borchding (1985)].

A população é outra variável explicativa do gasto público comumente usada na especificação das funções de gasto público. A influência desta variável no gasto público deve ser analisada com bastante cuidado, já que não só o tamanho da população mas também a estrutura etária, a escolaridade, o emprego etc. são outras características demográficas que configuram a demanda de bens públicos [Hamilton (1983)].

A outra variável socioeconômica incluída nas especificações propostas é o grau de urbanização, cujo efeito, em geral, sobre o gasto público é ambíguo: por um lado, a concentração populacional em centros urbanos impõe maiores despesas em infra-estrutura, mas, por outro, diminui os custos unitários da prestação de serviços públicos locais.

Para avaliar os efeitos do sistema de financiamento público sobre a determinação do gasto, foram propostas quatro especificações das funções de despesa de estados e municípios: nas duas primeiras, incluiu-se a participação das transferências totais, regulares e voluntárias, no total de receitas disponíveis

de estados e municípios; inversamente, para avaliar o papel de “disciplinador do comportamento fiscal”, as versões três e quatro incluem a participação da receita tributária no total de recursos disponíveis como variável explicativa.³⁴

Ademais, para analisar os efeitos da centralização da arrecadação tributária e da concentração do gasto total sobre as funções de despesa dos níveis inferiores de governo, incluíram-se os índices de concentração de Herfindahl, que refletem a estrutura de participação das distintas esferas de governo na arrecadação tributária e no gasto público total.

A inclusão dos índices de concentração de Herfindahl permite testar as hipóteses de Buchanan e Brennan sobre a influência da centralização no tamanho do setor público, mensurado pelo volume de gasto. Esses autores argumentam que o tamanho do setor público varia inversamente com o grau de descentralização fiscal devido à concentração de tributos e decisões de gasto na esfera superior de governo que gera decisões ineficientes que levam a um dispêndio excessivo de recursos públicos.

Finalmente, as especificações propostas incluíram as despesas dos outros níveis de governo nas funções de gasto da esfera em questão para poder determinar o grau de complementaridade ou substituíbilidade entre os gastos federal, estadual e municipal.

Com a inclusão das variáveis anteriores, foram estimadas as seguintes funções de despesa para estados e municípios da capital e do interior:

Versao 1:

$$DTOT^{J=I} = f(PIB, POP, POPU/POP, TRT/IT, HD, HR)$$

Versao 2:

$$DTOT^{J=I} = f(PIB, POP, POPU/POP, TRTR/IT, TRTV/IT, HD, HR)$$

Versao 3:

$$DTOT^{J=I} = f(PIB, POP, POPU/POP, RT/IT, HD, HR)$$

Versao 4:

$$DTOT^{J=I} = f(PIB, POP, POPU/POP, RT/IT, DTOT^{K \neq I}, DTOT^{L \neq I}, DTOT^{M \neq I}, HR)$$

Onde.

DTOT = Gasto Total do Nivel J

PIB = Produto Interno Bruto na Unidade Federativa

POP = Populacao Total na Unidade Federativa

POPU = Populacao Urbana na Unidade Federativa

HD = Indice de Concentracao dos Gastos na Unidade Federativa

HR = Indice de Concentracao das Re ceitas Tributarias na Unidade Federativa

J, K, L, M = Nivel de Governo (E, U, MC e MI)

4.5.2. Resultados da estimação

Com a utilização de uma base de painel correspondente às 26 unidades da Federação brasileira para os anos de 1970, 1975, 1980, 1985 e 1990, foram estimadas as especificações propostas para o esforço fiscal e o gasto público das unidades inferiores de governo a partir do método de efeitos aleatórios (*random effects*) [Battese e Fuller (1974)] e usando o processo *Time Series Cross Section* do pacote estatístico SAS.

Os resultados da regressão do esforço tributário em relação às transferências intergovernamentais são apresentados na Tabela 4.10. Em linhas gerais, o ajuste do modelo é satisfatório em função da significância das variáveis explicativas, bem como a direção dos seus efeitos sobre a variável dependente. Assim, no caso dos estados e dos municípios do interior, a hipótese do efeito negativo das transferências sobre o esforço fiscal deve ser aceita em um nível de confiança superior a 90% (as estatísticas *t* estão entre parênteses).

No entanto, para os municípios da capital, a hipótese levantada pelo modelo da Seção 4.3 deve ser rejeitada. Embora no Gráfico 4.2 tenha-se observado que os municípios da capital com maior participação das transferências exibiram, em 1990, um menor esforço de arrecadação, a evolução temporal dessas duas variáveis mostrou uma relação positiva entre ambas. Assim, durante o período de análise observa-se que a redução da participação das transferências intergovernamentais foi acompanhada pela diminuição do esforço fiscal deste nível de governo.

Em relação à diferença dos efeitos das transferências tributárias e voluntárias, os resultados obtidos são ambíguos: em nível estadual, a hipótese da maior influência negativa das primeiras, prevista pelo modelo, deve ser aceita; no entanto, no caso dos municípios do interior observa-se o efeito oposto daquele previsto pelo modelo teórico: as transferências voluntárias desincentivam o esforço fiscal mais que as transferências de caráter tributário; finalmente, no caso dos municípios da capital, a baixa qualidade da estimação não permite inferir qualquer conclusão sobre os efeitos diferenciados dessas duas formas de transferências.

Tabela 4.10
Resultados da estimação variável dependente: esforço fiscal

Variáveis Independentes	Estados		Capital		Interior	
	Versão 1	Versão 2	Versão 1	Versão 2	Versão 1	Versão 2
Constante	0,379 (2,69)	0,391 (2,852)	0,461 (8,209)	0,462 (7,974)	0,404 (3,278)	0,369 (2,989)
Transferências Totais/Receitas totais	-0,022 (-1,638)		0,004 (0,75)		-0,068 (-2,967)	
Transferências Tributárias/Receitas Totais		-0,149 (-2,049)		0,003 (0,278)		-0,046 (-1,826)
Transferências Negociadas/Receitas Totais		-0,008 (-0,236)		0,004 (0,714)		-0,083 (-3,278)
Esforço Fiscal da União	-0,466 (-4,086)	-0,462 (-4,136)	-0,049 (-1,188)	-0,0497 (-1,181)	-0,247 (-2,64)	-0,213 (-2,262)
Esforço Fiscal dos Estados			0,109 (3,709)	0,107 (3,327)	0,048 (0,595)	0,067 (0,834)
Esforço Fiscal dos Municípios da Capital	0,584 (2,839)	0,519 (2,565)			0,732 (4,601)	0,719 (4,551)

Esforço Fiscal dos Municípios do Interior	0,402 (2,636)	0,458 (3,024)	0,181 (5,225)	0,214 (5,367)		
Nº de observações transversais	20	20	20	20	20	20
Períodos	4	4	4	4	4	4
Variância — Corte transversal	0,012	0,011	0,012	0,012	0,015	0,015
Variância — séries de tempo	0,00001	0,0000	0,0000	0,00005	0,00008	0,00002
Variância do erro	0,00014	0,00013	0,00006	0,00001	0,00006	0,00006

Por sua vez, a Tabela 4.10 permite observar o alto poder explicativo do esforço fiscal das outras esferas de governo. Em geral, pode-se verificar que o esforço fiscal correspondente à União varia inversamente com o esforço fiscal dos três níveis inferiores de governo, enquanto se observa uma relação positiva entre o esforço fiscal de estados e municípios da capital e do interior.

Em nível estadual, a relação inversa entre o esforço da União e o esforço de arrecadação daquela esfera de governo pode ser atribuída ao fato de que ambos os níveis de governo exploram uma mesma base de tributação: a produção e a comercialização de bens e serviços (ICMS estadual e IPI federal).³⁵

No caso dos municípios da capital, observa-se que o esforço da União não é uma variável significativa na determinação do esforço de arrecadação deste nível de governo, em virtude da exclusividade dos governos locais da capital na exploração da sua principal base tributária (propriedade territorial urbana). Pelo contrário, a administração federal do ITR pode ser uma causa explicativa da incidência negativa sobre o esforço fiscal dos municípios do interior.

Uma das implicações da correlação positiva dos esforços fiscais dos níveis inferiores de governo desse resultado é que a eficiência (ou ineficiência) na arrecadação tributária está regionalmente concentrada, porquanto a complementaridade no esforço fiscal das unidades inferiores de governo permite deduzir que unidades da Federação que têm estados eficientes (ineficientes) na cobrança de tributos também têm municípios eficientes (ineficientes), o que confirma que parte das disparidades tributárias inter-regionais pode ser explicada pelas diferenças de esforço fiscal dos níveis inferiores de governo.

Finalmente, cabe destacar que a reduzida importância do componente temporal na variância total do modelo confirma a inexistência de melhoras temporais no esforço fiscal, destacada no capítulo anterior. A esse respeito, o maior poder explicativo do componente transversal (diferenças inter-regionais) permite concluir que a relação inversa entre a participação das transferências e o esforço de arrecadação das unidades federativas deve-se mais às diferenças inter-regionais na estrutura de financiamento do que ao comportamento temporal da relação entre esforço fiscal (decrecente) e participação das transferências (crescente) na estrutura de financiamento.

Passando a analisar os efeitos das transferências intergovernamentais sobre o comportamento fiscal dos níveis inferiores de governo, a Tabela 4.11 confirma o efeito expansivo das transferências intergovernamentais sobre o gasto público dos estados.

Em nível estadual, os resultados da estimação das versões 1 e 2 das funções de dispêndio mostram que as variáveis socioeconômicas guardam uma relação positiva com o gasto público estadual. O valor e a significância do parâmetro correspondente ao PIB estadual nas quatro especificações propostas permitem observar que as disparidades socioeconômicas são reproduzidas na provisão de bens públicos. Da mesma forma, o tamanho da população e o grau de urbanização, ao determinarem maior demanda de bens públicos, têm uma incidência positiva sobre o gasto dos governos estaduais.

Em contrapartida, nas regressões correspondentes às especificações 3 e 4, pode-se observar o efeito inibidor sobre o gasto da maior participação das receitas tributárias próprias na estrutura de financiamento dos governos estaduais, o que confirma o papel disciplinador dos impostos estaduais sobre o comportamento do gasto público dessa esfera de governo.

Por outra parte, a Tabela 4.11 (versões 3 e 4) mostra que a centralização tributária incide na expansão do gasto estadual. Tal resultado é compatível com o efeito negativo da participação de recursos tributários na estrutura de financiamento sobre o gasto público, pois a concentração de recursos tributários em mãos da União implica uma participação reduzida do financiamento tributário dos níveis inferiores de governo. Nessa direção, tal resultado favorece a hipótese de Buchanan e Brennan sobre a relação positiva entre centralização e tamanho do setor público.

No que tange à centralização das despesas, os resultados da estimação permitem inferir o efeito expansivo da centralização dos gastos públicos. No entanto, no caso dos estados, esse resultado é natural, devido à maior participação dos governos estaduais no gasto global nas distintas unidades de governo.

Por sua vez, a inclusão dos gastos dos outros níveis de governo provoca dois tipos de efeitos: por um lado, atenua a influência das características socioeconômicas na demanda de bens públicos (diminuição dos parâmetros e da significância dessas variáveis); por outro, a Tabela 4.11 mostra que os gastos da União e dos governos municipais (capitais e interior) têm um efeito expansivo sobre o gasto estadual, o que permite inferir o caráter complementar dos bens públicos estaduais, municipais e federais.

Uma outra implicação do efeito positivo do gasto das outras unidades de governo sobre o gasto estadual tem relação com o aprofundamento das disparidades fiscais. Embora a correlação positiva entre o gasto dos níveis inferiores de governo (estados e municípios) não seja surpreendente (é lógico que unidades federativas mais desenvolvidas tenham estados e municípios com maior capacidade de gasto), a relação positiva do gasto da União e dos estados mostra que o perfil regional do gasto da União, longe de atenuar as diferenças inter-regionais de capacidade fiscal, promove o aprofundamento das disparidades regionais.

Pelo contrário, os resultados mostram que as variáveis associadas à estrutura de financiamento atenuam as diferenças regionais no nível de gasto, devido ao fato de que as variáveis de caráter financeiro tendem a expandir o gasto estadual das unidades federativas mais pobres, que geralmente têm maior participação de transferências intergovernamentais na sua estrutura de financiamento.

Finalmente, a Tabela 4.11 mostra a maior importância do componente temporal da variância do modelo. Por sua parte, o valor da variância transversal confirma que as disparidades socioeconômicas inter-regionais têm um papel importante na explicação das diferenças no gasto estadual.

Tabela 4.11
Resultados da estimação variável dependente: logaritmo do gasto total dos estados

Variáveis dependentes	Versão 1	Versão 2	Versão 3	Versão 4
Constante	0,28 (0,241)	0,086 (0,073)	0,312 (0,338)	1,17 (1,206)
Logaritmo do produto interno bruto	0,603 (6,938)	0,613 (7,021)	0,693 (8,236)	0,459 (5,065)
Logaritmo população	0,295 (3,058)	0,288 (2,969)	0,227 (2,277)	-0,008 (-0,079)
Grau de urbanização	1,239	1,267	0,979	0,424

Transferências totais/receitas totais	(3,45)	(3,494)	(2,942)	(0,971)
	0,557 (2,433)			
Transferências tributárias/receitas totais		0,689 (2,228)		
Transferências voluntárias/receitas totais		0,533 (2,064)		
Receitas tributárias/receitas totais			-1,008 (-4,675)	-0,761 (-3,512)
Concentração dos gastos				
Concentração das receitas tributária	2,946 (7,902)	2,964 (7,807)	1,957 (6,867)	
Logaritmo de gastos totais da união	0,502 (1,057)	0,556 (1,157)	0,808 (1,876)	1,395 (2,891)
Logaritmo de gastos totais municípios da capital				0,090 (3,008)
Logaritmo dos gastos totais municípios do interior				0,082 (1,863)
Nº de observação transversais				
Períodos				0,282 (4,663)
Variância-corte transversal				
Variância séries de tempo				
Variância do erro	20	20	21	21
	5	5	5	5
	0,016	0,016	0,024	0,028
	0,030	0,026	0,023	0,00001
	0,017	0,018	0,016	0,0202

Analisando o comportamento do gasto dos municípios das capitais, a Tabela 4.12 mostra que, neste nível de governo, a hipótese do efeito expansivo das transferências intergovernamentais não é confirmada, já que o parâmetro correspondente à participação das transferências totais nas receitas totais dos municípios da capital não é significativamente diferente de zero. Na versão 2, também não é possível verificar o *flypaper effect*, já que, sob essa especificação, as transferências tributárias incidem negativamente sobre o gasto desse nível de governo. No entanto, a estimação das versões 3 e 4 confirma a hipótese sugerida pelo modelo teórico desenvolvido na Seção 4.3.

Em relação às variáveis socioeconômicas, os resultados mostram uma forte elasticidade-renda da demanda de bens públicos dos municípios das capitais. Por sua vez, a baixa significância do parâmetro correspondente ao tamanho da população permite deduzir a existência de economias de escala na provisão

dos bens públicos locais.

Por sua vez, na versão 1, pode-se observar que a centralização tributária promove a expansão do gasto público dos municípios da capital. Esse resultado é compatível com o efeito da participação das receitas tributárias sobre o comportamento do gasto público local.

Em contrapartida, e distintamente dos estados, a concentração do gasto público tende a diminuir o gasto dos municípios da capital. Novamente, esse resultado não surpreende, pois não faz mais do que refletir a reduzida participação dos governos locais no gasto público global nas distintas unidades da Federação.

Os parâmetros obtidos na especificação 4 mostram o efeito negativo do gasto da União sobre o comportamento da variável dependente, enquanto que confirma o caráter complementar dos gastos dos níveis inferiores de governo em cada unidade federativa.

Tabela 4.12
Resultados da estimação variável dependente: logaritmo do gasto total das capitais

Variáveis dependentes	Versão 1	Versão 2	Versão 3	Versão 4
Constante	-0,19 (-0,129)	1,086 (0,651)	-0,656 (-0,439)	-1,363 (-1,101)
Logaritmo do produto interno bruto	0,784 (5,974)	0,718 (5,215)	0,776 (5,411)	0,556 (4,186)
Logaritmo da população	0,141 (0,789)	0,163 (0,893)	0,213 (1,111)	0,353 (2,498)
Transferências totais/receitas totais	-0,322 (-0,644)			
Transferências tributárias/receitas totais		-1,093 (-1,593)		
Transferências voluntárias/receitas totais				
Receitas tributária/receitas totais		0,063 (0,112)		
Concentração dos gastos			-0,947 (-1,651)	-1,214 (-2,047)
Concentração dos receitas tributária	-2,325 (-3,401)	-2,298 (-3,401)	-2,373 (-3,553)	
Logaritmo de gastos totais da união	1,876 (1,681)	1,58 (1,310)	1,457 (1,217)	0,552 (0,549)
Logaritmo de gastos totais do estado				-0,217 (-3,012)

Logaritmo de gastos totais municípios do interior				
Nº de Observações transversais				0,254 (1,526)
Períodos				
Variância-corte transversal				
Variância séries de tempo				0,111 (1,008)
Variância do erro				
	21	21	21	21
	4	4	4	4
	0,071	0,077	0,0879	0,025
	0,0158	0,018	0,0293	0,008
	0,101	0,095	0,0891	0,0967

Para os municípios do interior, a Tabela 4.13 permite observar que o efeito das transferências intergovernamentais é contrário ao postulado pela hipótese do *flypaper effect*. Tanto a participação das transferências totais (versão 1) como a das tributárias (versão 2) têm uma incidência negativa sobre o gasto dos municípios do interior. No entanto, novamente se verifica que a maior participação de receitas tributárias exerce um papel disciplinador sobre o comportamento do gasto desta esfera de governo.

Da mesma forma que para os outros dois níveis de governo, em todas as especificações propostas, a renda tem um efeito expansivo sobre o gasto desse nível de governo dos municípios do interior. A elevada elasticidade-renda da demanda de bens públicos dos três níveis de governo permite inferir que a distribuição regional do gasto público, isto é, a provisão de bens públicos, reproduz as disparidades socioeconômicas inter-regionais.

Ademais, ao contrário dos municípios da capital, a relação positiva entre o tamanho da população e o gasto público dos municípios do interior revela a inexistência de economias de escala na provisão de bens públicos locais. Esse resultado pode ser justificado pelas características demográficas da população do interior, que tendem a encarecer a provisão de bens públicos locais [Hamilton (1983)].

As quatro versões permitem observar que a concentração do gasto não exerce qualquer efeito significativo sobre o gasto, ao passo que a centralização tributária limita o comportamento fiscal dos municípios do interior.

Finalmente, confirma-se novamente a complementaridade entre os gastos dos níveis inferiores de governo, particularmente entre o gasto de estados e municípios do interior, enquanto o gasto da União mostrou não ter qualquer relação com o comportamento das despesas dos municípios do interior.

De novo, cabe advertir que os resultados referentes aos municípios do interior devem ser avaliados com bastante precaução, em virtude os problemas de agregação que deterioram a qualidade da informação utilizada.

Tabela 4.13
Resultados das estimação variável dependente: logaritmo do
gasto total município do interior

Variáveis dependentes	Versão 1	Versão 2	Versão 3	Versão 4
Constante	0,776 (0,769)	2,355 (2,501)	-0,011 (-0,011)	-3,626 (-3,908)
Logaritmo do produto interno bruto	0,568	0,400	0,600	0,389

	(6,625)	(4,886)	(6,311)	(4,924)
Logaritmo da população	0,451 (3,984)	0,585 (5,633)	0,416 (3,514)	0,251 (2,563)
Transferências totais/receitas totais	-0,759 (-1,945)			
Transferências tributárias/receitas totais		-1,271 (-3,544)		
Transferências voluntárias/receitas totais		0,127 (0,326)		
Receitas tributária/receitas totais	0,386 (1,024)	0,240 (0,735)	-0,383 (-0,831)	-1,066 (-1,71)
Concentração dos gastos				
Concentração das receitas tributária	-0,873 (-1,392)	-0,538 (-0,974)	0,2543 (0,673)	
Logaritmo de gastos totais da união			-1,012 (-1,589)	-2,004 (-3,603)
Logaritmo de gastos totais do estado				0,022 (0,530)
Logaritmo de gastos totais municípios da capital				0,429 (5,351)
Nº de Observação transversais				0,111 (2,752)
Períodos				
Variância-corte transversal				
Variância séries de tempo				
Variância do erro	21 4 0,027 0,038 0,022	21 4 0,023 0,041 0,016	21 4 0,028 0,038 0,022	21 4 0,036 0,0008 0,009

Conclusões

O objetivo principal deste trabalho foi sistematizar as fontes que originam o funcionamento inadequado do federalismo fiscal brasileiro, com a separação das implicações derivadas das disparidades socioeconômicas inter-regionais e dos efeitos do comportamento fiscal das esferas inferiores de governo.

No Capítulo 3, a estimação da capacidade fiscal dos níveis inferiores de governo em cada unidade da Federação permitiu observar que, apesar da correta distribuição de competências tributárias entre níveis de governo, as disparidades socioeconômicas geram grandes diferenças na capacidade fiscal de arrecadação das unidades de governo do mesmo nível.

A baixa capacidade de obtenção de recursos tributários da maior parte das unidades inferiores de governo determina que o sistema de transferências intergovernamentais (da União para os níveis inferiores de governo) constitua-se na principal fonte de financiamento da maior parte dos estados e municípios que conformam o sistema federativo brasileiro.

Isso torna evidente a relação estreita entre as disparidades socioeconômicas e a estrutura de financiamento dos níveis inferiores de governo (distribuição de impostos e regime de transferências). Assim, a baixa capacidade de obtenção de recursos tributários e a necessidade de corrigir os desequilíbrios por intermédio de transferências determinam uma reduzida participação das receitas tributárias na estrutura de financiamento da maioria das unidades inferiores de governo.

No Capítulo 4, a avaliação dos efeitos das transferências intergovernamentais sobre o comportamento fiscal das unidades receptoras mostrou como o marco que regulamenta as relações financeiras entre níveis de governo incentiva comportamentos fiscais irresponsáveis dos administradores públicos estaduais e municipais, os quais se expressam na pouca preocupação em elevar as receitas tributárias próprias e na expansão do gasto público local.

Em adição, é possível observar que tanto a centralização tributária imposta pela reforma tributária de 1967 como a descentralização de recursos financeiros pela ampliação dos mecanismos de transferências intergovernamentais impulsionada pela Constituição de 1988 tiveram efeitos similares: em ambos os casos, a participação dos recursos tributários próprios na estrutura de financiamento de estados e municípios foi pouco significativa.

A insuficiência financeira dos níveis inferiores de governo, identificada como o efeito principal da centralização tributária do período 1970/88, foi muitas vezes usada como justificativa, nem sempre válida, para a situação deficitária dos níveis inferiores de governo.

Ao se optar pela redistribuição de recursos financeiros mediante a ampliação das transferências em lugar de redistribuir a capacidade de obtenção de recursos tributários entre União, estados e municípios, a Constituição de 1988 enfraqueceu, ainda mais, o vínculo entre impostos e gastos para a provisão de bens públicos, aprofundando o desequilíbrio fiscal do conjunto do setor público.

Dessa forma, o predomínio das transferências intergovernamentais na estrutura de financiamento dos níveis inferiores de governo provocou a desvinculação entre os custos (tributos) e benefícios da provisão de bens públicos locais, abrindo espaço para comportamentos fiscais irresponsáveis dos administradores estaduais e municipais.

Por um lado, a extrema dependência de mecanismos não-tributários de financiamento levou a que estados e municípios não tivessem incentivos para melhorar a eficiência na gestão dos seus impostos. A separação das decisões de gestão tributária das decisões de gasto permitiu que os administradores públicos dos níveis inferiores de governo transferissem para o conjunto da Federação o custo das suas decisões de gasto.

Logicamente, a generalização desse comportamento fez com que o desequilíbrio entre recursos próprios e gasto das unidades descentralizadas de governo acabasse afetando as finanças da esfera central de governo. Portanto, a existência de disparidades inter-regionais e o sistema de relações financeiras entre níveis de governo constituíram-se nas fontes da crise fiscal do federalismo brasileiro.

Na atualidade, é possível perceber que ambos os fatores constituem um sério obstáculo não só para a consolidação da estabilidade econômica, mas também para a retomada do crescimento econômico.

Embora a sustentabilidade da estabilidade econômica seja altamente dependente da superação do desequilíbrio entre receitas e despesas nas três esferas de governo, o maior volume dos déficits do governo federal e sua maior repercussão sobre as variáveis macroeconômicas determinam a necessidade de concentrar os esforços de ajuste fiscal nessa esfera de governo.

Além disso, a constatação de que a interrupção do processo de crescimento econômico na década de 80 esteve associada à queda da poupança do setor público permite concluir que a retomada do crescimento depende da contribuição do setor público para a elevação da poupança doméstica. De novo, o governo federal constitui-se na esfera mais adequada para a elevação do esforço de poupança pública.

Os superávits federais não são apenas compatíveis com o aumento da poupança doméstica, mas também podem diminuir a pressão sobre a taxa de juros. Nesse sentido, a obtenção de superávits fiscais em nível federal, além de tornar o investimento mais atrativo para o setor privado, aliviaria as finanças dos próprios níveis inferiores de governo através da diminuição dos encargos financeiros derivados do seu endividamento.

A reversão da situação deficitária do governo federal impõe a redução de seu gasto frente à impossibilidade de continuar praticando alterações tributárias com fins de arrecadação. Para isso, a definição clara das funções entre níveis de governo e a modificação da estrutura de relações financeiras entre União, estados e municípios são duas condições imprescindíveis para o sucesso do ajuste fiscal.

Isso implica a atribuição de maiores responsabilidades para os níveis inferiores de governo e a desvinculação da União de funções e programas que exerce na atualidade, completando, desta maneira, o processo de descentralização impulsionado pela Constituição de 1988.

Por outro lado, a modificação das relações financeiras intergovernamentais deve apontar para a redução da dependência dos níveis inferiores de governo das transferências da União com a ampliação da capacidade de obtenção de recursos tributários de estados e municípios, assim como da própria diminuição do gasto federal com transferências intergovernamentais.

Além dos efeitos benéficos do traspasso de funções e da redução dos gastos federais com transferências sobre a situação financeira da União, a descentralização de funções pode melhorar a eficiência e adequação da provisão de bens e serviços públicos às preferências das comunidades locais.

Por sua vez, a redução do peso das transferências intergovernamentais e a maior participação de fontes de tributação no financiamento dos níveis inferiores de governo favorecem a maior vinculação entre tributos e provisão de bens, incentivando um comportamento fiscal responsável por parte dos administradores estaduais e municipais.

A ampliação de responsabilidades dos níveis inferiores de governo implica a necessidade de elevar não só o esforço fiscal de arrecadação de recursos tributários dessas esferas, mas também a própria capacidade de obtenção de tributos que permita financiar maiores gastos resultantes da descentralização de funções.

No entanto, no Capítulo 3 mostrou-se que a elevação do esforço fiscal das unidades inferiores de governo não é suficiente para corrigir os desequilíbrios regionais na capacidade das distintas unidades de governo para financiar a provisão de bens públicos locais. Portanto, as diferenças regionais de capacidade tributária impõem limites ao traspasso de funções do governo federal para os níveis inferiores de governo.

Como a União é a última instância de governo para a qual se dirigem as pressões e demandas regionais que não podem ser atendidas pelas unidades inferiores de governo (devido à sua baixa capacidade de arrecadação fiscal), o traspasso de funções, que hoje são executadas pelo governo federal, pode levar ao aprofundamento das disparidades inter-regionais.

Assim, na medida em que se pretenda descentralizar as funções do setor público, para aliviar a situação financeira da União, as disparidades econômicas regionais se reproduzirão no âmbito do setor público na forma de uma desigual provisão de bens e serviços públicos. Por sua vez, a redução dos gastos com transferências federais para estados e municípios significa a redução dos recursos à disposição dos níveis inferiores de governo, com conseqüente ampliação do desequilíbrio entre necessidades crescentes de gasto e capacidade de financiamento dessas esferas. Isso mostra a incompatibilidade entre os objetivos macroeconômicos da atualidade e a correção dos desequilíbrios regionais como uma das funções mais importantes da União.

Em suma, este trabalho permitiu observar que as enormes diferenças socioeconômicas inter-regionais entre estados constituem-se num sério impedimento para a superação da crise fiscal do federalismo brasileiro.

Notas

1. O reconhecimento de que, à exceção dos *lump sum taxes*, o estabelecimento de qualquer tipo de impostos promove inevitavelmente perdas de eficiência econômica. Portanto, a análise positiva da tributação proporciona a avaliação dos efeitos promovidos pelos diferentes tipos de impostos sobre o comportamento dos agentes econômicos, orientando a eleição dos instrumentos tributários mais adequados (menos distorcivos).
2. A utilização de fórmulas que consideram as características socioeconômicas das jurisdições (renda *per capita*, população, industrialização etc.) garante o caráter redistributivo desse tipo de transferências. No entanto, a repartição das transferências do nível superior também pode se basear na origem dos recursos obtidos, em cujo caso esse mecanismo perde o seu caráter redistributivo.
3. Cabe mencionar que a pouca importância da tributação sobre a propriedade deve-se ao fato de que os instrumentos tributários correspondentes a essa base incidem somente em uma pequena fração do patrimônio: os bens imóveis (IPTU, ITR e ITBI), enquanto outras fontes patrimoniais não foram e não são exploradas.
4. Apesar de a justificativa da atribuição do ITR ao governo federal constituir-se na fragilidade do aparato de arrecadação dos governos locais das áreas rurais, a administração centralizada do ITR mostrou-se ainda mais ineficiente em termos de arrecadação por causa da complexidade e dificuldade de atualização da base de cálculo de tal imposto para todo o país. Ademais, para a União o ITR, mais que uma fonte de recursos tributários, representava um instrumento de modificação da estrutura fundiária do Brasil.
5. Dos 10 impostos indiretos, sete pertenciam à União (IPI, IULC, IUEE, IUM, ISC, IT e IOF), enquanto os estados só contavam com o ICM e os municípios com o ISS.
6. Por outro lado, a queda da carga tributária dos impostos federais de caráter constitucional (estabelecidos pela reforma de 1967) e a freqüente criação de novos tributos têm a ver com o destino da arrecadação tributária: enquanto a arrecadação proveniente dos melhores tributos federais, tais como o IPI e o IR, era sujeita a repartição com os níveis inferiores de governo, as receitas geradas pelas novas contribuições parafiscais podiam ser utilizadas livre e exclusivamente pelo governo federal, razão pela qual sua exploração era mais atraente.
7. Por sua vez, a excessiva exploração da mesma base de tributação estimulava a sonegação, tornando os esforços destinados a aumentar a pressão tributária sobre o mesmo grupo de contribuintes cada vez mais ineficientes em termos de elevação de receita (já que só geravam elevações transitórias) e mais custosos, em relação aos efeitos distorcivos que provocavam.
8. “Terminada a fase do milagre brasileiro, o sistema tributário tinha cumprido a tarefa para a qual foi concebido, ao custo de um rápido envelhecimento. Este não foi devido à má concepção do sistema, mas à sua intensa utilização, às modificações que ocorreram no país, em que o PIB mais que dobrou, e às radicais alterações da economia mundial” [Varsano (1981)].
9. Da perspectiva de equidade distributiva também não existem argumentos a favor das contribuições parafiscais, já que os encargos sociais, quando repassados a toda a população pelo sistema de preços, contêm um elevado grau de regressividade em dois sentidos: pelo lado da geração de recursos, financiar contribuições com impostos indiretos dificulta a aplicação do princípio da capacidade de pagamento (princípio básico das contribuições); e, pelo lado da utilização, as contribuições sociais financiadas pelo conjunto da sociedade só beneficiavam uma parcela reduzida da população.
10. O ISS não foi incluído na base de incidência do ICMS devido à resistência dos municípios das capitais das regiões mais desenvolvidas, que tinham no ISS uma fonte importante de receita. Por motivos

opostos, a não-fusão do IPI com o ICMS deve-se ao temor dos governos estaduais das regiões menos desenvolvidas em perder receitas transferidas pelo FPE, financiado pelo IPI.

11. Exemplos desse tipo de indicadores são o *per capita income* (PCI), o *gross state product* (GSP) e o *total taxable resources* (TTR).
12. Nos Estados Unidos, o *representative tax system* (RTS) e o *representative revenue system* (RRS) são os indicadores mais utilizados na mensuração da capacidade fiscal. As críticas a esses indicadores podem ser encontradas em Wildasin (1987).
13. Maiores referências sobre essa metodologia podem ser encontradas em Coelli (1991), Battese (1992) e Battese e Tessema (1993).
14. Com a imposição de que os u_{it} são não-negativos, pode-se observar que a arrecadação verificada vai ser sempre menor ou igual à arrecadação potencial.
15. O nome de fronteira estocástica vem do máximo nível de arrecadação que se pode atingir, dadas as condições socioeconômicas, e do componente estocástico (u_{it}).
16. Essa especificação assume a existência de efeitos específicos que variam no tempo (*time varying effects*) no componente estocástico da eficiência (e_{it}).
17. Aigner, Lovell e Smith (1977) sugerem a utilização do parâmetro $\lambda = \sigma/\sigma_v$ para avaliar a participação das duas componentes da variância total do modelo. Battese e Corra (1977) utilizam o parâmetro $\gamma = \sigma/(\sigma^2 + \sigma_v^2)$, que vai ser utilizado na estimação do modelo de capacidade tributária.
18. A utilização desses anos deve-se à disponibilidade de dados correspondentes às variáveis socioeconômicas, que, ao serem extraídas dos censos econômicos quinquenais, somente se circunscrevem aos anos de 1970, 1975, 1980 e 1985.
19. As médias trienais centradas nos anos de censo econômico são as médias aritméticas do ano anterior ao do censo, do ano do censo e do ano posterior a ele. Essa metodologia justifica-se pela ausência de informação correspondente às variáveis explicativas da capacidade tributária nos anos não-censitários e à existência de lacunas nas variáveis fiscais de algumas unidades federativas.
20. Para 1990, foram utilizados os dados do PIB estadual por setores publicados pela FGV (1995). No caso do cálculo do PIB total e por setores em nível municipal, seguiu-se a metodologia de Eustáquio Reis.
21. As receitas provenientes dessas contribuições promoveram o desincentivo do governo federal para elevar seu esforço de arrecadação sobre os instrumentos tributários de caráter constitucional. Por sua vez, a excessiva pressão tributária sobre as atividades industriais pode ter induzido a sonegação fiscal por parte do setor industrial, o que também explica o coeficiente negativo do grau de industrialização na equação da capacidade fiscal do governo federal.
22. Num certo sentido, é possível afirmar que a inflação, além de exercer os efeitos tradicionais sobre a arrecadação tributária (Tanzi-Olivera), teve influência na própria eficiência do sistema de arrecadação de impostos.
23. Esse fenômeno é conhecido na literatura do federalismo fiscal como *flypaper effect*. Em Gramlich (1977), pode-se encontrar uma revisão dos estudos econométricos sobre esse fenômeno que apontam a existência de uma relação positiva entre o gasto público local e a participação das transferências intergovernamentais. O termo *flypaper effect* foi introduzido por Courant, Gramlich e Rubinfeld (1979) para descrever os efeitos das transferências sobre o gasto das unidades receptoras: *money sticks*

where it hits.

24. Wagner (1976) postulou que a precisão das percepções de um contribuinte sobre o custo dos bens públicos varia inversamente com a complexidade da estrutura de financiamento. Desta maneira, os contribuintes subestimam a carga tributária que suportam. Portanto, quanto maior a complexidade do sistema de financiamento, menor a carga tributária percebida.
25. As fontes de aleatoriedade da base tributária da jurisdição podem estar dadas pela variabilidade do número de contribuintes, aumento da capacidade de pagamento dos contribuintes, maior (ou menor) sonegação fiscal, inflação (que afeta a arrecadação real) etc. Note-se que esse tipo de incerteza no modelo de Turnbull é do tipo multiplicativo [Dardadoni (1989)].
26. Nesse caso, a incerteza introduzida pelas transferências intergovernamentais é do tipo aditiva.
27. Turnbull (1993) introduziu a incerteza na contribuição individual percebida nas receitas tributárias da jurisdição ($s = B/N \text{ voters perceived tax share}$) para explicar a expansão do gasto frente à diminuição de sua contribuição individual.
28. Cabe ressaltar a extrema dependência desses últimos (municípios do interior) nas transferências intergovernamentais em comparação com a reduzida participação da arrecadação de tributos na receita total dessas unidades de governo.
29. Deve-se destacar que no Centro-Oeste a participação das transferências voluntárias é elevada devido à sua enorme importância na receita total do Distrito Federal, já que nos outros estados da região o peso dessa fonte de financiamento é menor que no Sudeste.
30. É possível inferir que o crescimento da razão impostos/gastos correntes dos municípios do interior deve-se à notável melhora dessa relação nas regiões Sudeste e Sul: em 1970, nos municípios do interior dessas regiões, os tributos financiavam 10% e 4% dos gastos correntes, ao passo que em 1985 chegaram a financiar 23% e 18%, respectivamente.
31. Trabalhos posteriores têm utilizado evidências indiretas para avaliar a influência das transferências intergovernamentais sobre o esforço fiscal, mas, da mesma forma, os resultados obtidos não têm sido conclusivos.
32. “When the unbiasedness property follows from the assumption that $\text{COV}(X, \epsilon) = 0$ is not met it is clear that b will no longer be an unbiased estimate of β ” [Green (1990, p. 294)]. Em nosso caso, o erro de medida não está nas variáveis explicativas X e, portanto, as propriedades dos estimadores dos coeficientes dessas variáveis são preservadas.
33. Por outro lado, a inclusão do PIB permite controlar o nível das funções de gasto.
34. A influência das receitas tributárias sobre o comportamento do gasto também permite avaliar a validade da equivalência ricardiana, segundo a qual os contribuintes atuais consideram que o endividamento, como mecanismo de financiamento, é equivalente à elevação de impostos para as gerações futuras. Buchanan e Brennan (1977) refutaram essa sugestão, negando que os impostos futuros são totalmente descontados e que os contribuintes têm um horizonte infinito. Nessa perspectiva, o peso das receitas tributárias deveria ter um efeito negativo sobre o gasto público.
35. No capítulo anterior, a classificação das unidades federativas segundo o esforço fiscal dos níveis de governo tornou evidente que, naquelas unidades onde a União mostrava um elevado esforço fiscal (exemplo: Distrito Federal), os estados apresentavam um esforço fiscal reduzido, e vice-versa (exemplo: Mato Grosso do Sul).

Referências bibliográficas

ACIR (Advisory Commission of Intergovernmental Relations). Measuring state fiscal capacity: alternative methods and other uses. *Information Report*, Washington, 1986.

AFONSO, José Roberto. Transferências intergovernamentais e o financiamento de estados e municípios. *Revista de Finanças Públicas*, n. 363, p. 32-41, 1986.

_____. *Carga tributária no Brasil: uma discussão metodológica*. Trabalho apresentado no Encontro Nacional de Economia da Anpec, 1987.

_____. *Despesas federais com transferências intergovernamentais: uma revisão de conceitos, estatísticas e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Ipea, 1989 (Relatório Interno, 12).

_____. Aspectos conceituais das relações financeiras intergovernamentais. *Estudos Econômicos*, v. 22, p. 5-34, 1992.

AFONSO, J. R., REZENDE, F. *O (des)controle do endividamento de estados e municípios: análise crítica das normas vigentes e propostas de reforma*. Rio de Janeiro: Ipea, 1988 (Texto para Discussão Interna, 132).

AFONSO, J. R., REZENDE, F., SILVA, M. C., VARSANO, R. A tributação e o orçamento na nova Constituição. In: *Perspectivas da economia brasileira – 1989*. Rio de Janeiro: Ipea, 1989, p. 585-600.

AFONSO, J. R., SOUZA, M. C. O sistema de relações financeiras intergovernamentais e seu papel no financiamento de estados e municípios. *Revista de Finanças Públicas*, n. 362, p. 15-31, 1985.

AFONSO, J. R., VILLELA, R. Evolução da carga tributária. Rio de Janeiro, *Boletim Conjuntural*, n. 28, jul. 1994 (Nota Técnica).

AIGNER, D. J., LOVELL, C. A., SMITH, D. L. Formulation and estimation of stochastic frontier production function models. *Journal of Econometrics*, n. 6, p. 21-37, 1977.

ALVAREZ, Xavier. *Corresponsabilidad fiscal y déficit de la hacienda autonómica*. Hacienda Pública Española, 1992, p. 53-67 (Monografías I/92).

ATKINSON, A., STIGLITZ, J. *Lectures in public economics*. McGraw-Hill Book Company, 1980.

BAHL, R., LINN, J. *Fiscal decentralization and intergovernmental transfers in less developed countries*. Trabalho apresentado no World Bank Seminar in Intergovernmental Relations, 1991.

BATTESE, G. Frontier production functions and technical efficiency: a survey of empirical applications in agricultural economics. *Agricultural Economics*, v. 7, p. 185-208, 1992.

BATTESE, G. E., COELLI, T. J. *Frontier production functions, technical efficiency and panel data: with application to farmers in Indian*. Armidale: University of New England/Department of Econometrics, 1991 (Working Paper in Applied Statistics, 56).

BATTESE, G. E., CORRA, G. S. Estimation of a production frontier model: with application to the Pastoral Zone of Eastern Australia. *Australian Journal of Agricultural Economics*, n. 21, p. 169-179, 1977.

BATTESE, G. E., FULLER, W. A. Estimation of linear models with crossed-error structure. *Journal of Econometrics*, n. 2, p. 67-78, 1974.

BATTESE, G., TESSEMA, G. A. Estimation of stochastic frontier production function with time varying parameters technical efficiencies using panel data from Indian villages. *Agricultural Economics*, v. 9, p. 313-333, 1993.

BIEHL, Dieter. *Intergovernmental fiscal relations and macroeconomic management: a case study of a federal country – Germany*. Trabalho apresentado no World Bank Seminar in Intergovernmental Relations, 1991.

BIESCAS, J. A., LOPEZ, J. *Corresponsabilidad fiscal y equilibrios financieros*. Hacienda Pública Española, 1992, p. 35-52 (Monografías I/92).

BONINI, R., BRUGINSKI, T. M. A evolução recente do ICMS e as finanças dos governos estaduais na pers-

- pectiva do IVA. In: *Reforma fiscal: coletânea de estudos técnicos*. Vol II, p. 415-454, 1993.
- BORCHEDING, Thomas. The causes of government expenditure growth: a survey of the U. S. evidence. *Journal of Public Economics*, p. 358-382, 1985.
- BOSCH, Nuria. *Descentralización y corresponsabilidad fiscal: un test para los gobiernos subcentrales españoles*. Hacienda Pública Española, 1992, p. 105-113 (Monografías, I/92).
- BUCHANAN, J., BRENNAN, G. Towards a tax constitution for Leviathan. *Journal of Public Economics*, v. 8, p. 255-273, 1977.
- CASE, A. C., ROSEN, H. S., HINES, J. R. Budget spillovers and fiscal policy interdependence. *Journal of Public Economics*, v. 52, p. 285-307, 1993.
- CASTRO, Firmo de. Repartição da receita tributária federal. In: *Reforma fiscal: coletânea de estudos técnicos*. Vol. II, p. 587-605, 1993.
- COELLI, T. J. *Maximum-likelihood estimation of stochastic production functions with time varying technical efficiency using the computer program FRONTIER 2.0*. University of New England/Department of Econometrics, 1991 (Working Paper in Econometrics and Applied Statistics).
- _____. A computer program for frontier production function estimation. *Economic Letters*, v. 39, p. 29-32, 1992.
- COURANT, P., GRAMLICH, E., RUBINFELD, D. The stimulative effects of intergovernmental aid: or why money sticks where it hits. In: MIESZKOWSKY, P., OAKLAND, W. (eds). *Fiscal federalism and grants-in-aid*. 1979.
- CULLIS, J. G., JONES, P. R. Fiscal illusion and excessive budgets: some indirect evidence. *Public Finance Quarterly*, v. 15, p. 219-228, 1987.
- DAIN, Sulamis. Impasses de uma reforma tributária em tempos de crise. In: *Estabilização e reforma fiscal*. Hucitec, p. 23-57, 1991.
- _____. Os (des)caminhos da reforma tributária. *Monitor Público*, v. 1, p. 2-17, 1994.
- DARDADONI, Valentino. Optimal choices under uncertainty: the case of two-argument utility functions. *The Economic Journal*, v. 98, p. 429-450, 1988.
- DIAMOND, Jack. A note on the public choice approach to the growth in government expenditure. *Public Finance Quarterly*, v. 17, p. 445-461, 1989.
- DIAMOND, P. A., STIGLITZ, J. E. Increases in risk and in risk aversion. *Journal of Economic Theory*, v. 8, p. 337-360, 1974.
- DRUMMOND, D. J., GALLANT, A. R. The time series-cross section procedure. *User's Manual. SAS Technical Report*, v. 5, p. S779-S801, 1991.
- FGV. *Análise da evolução do PIB por estados*. Rio de Janeiro, 1995.
- FOLLAIN, James. Grant impacts on local fiscal behavior: full-information maximum likelihood estimates. *Public Finance Quarterly*, v. 7, p. 479-499, 1979.
- GIFFONI, F., VILLELA, L. *Tributação de renda e do patrimônio*. Rio de Janeiro: Ipea, 1987 (Texto para Discussão Interna, 105).
- GRAMLICH, Edward. State and local governments and their budget constraint. *International Economic Review*, n. 10, p. 163-182, 1969.
- _____. *The effect of federal grants on state-local expenditures: a review of the econometric literature*. Proceedings of the Second Annual Conference on Taxation. National Tax Association, 1970.
- _____. Intergovernmental grants: a review of the empirical literature. In: OATES, W. (ed.). *The political economy of fiscal federalism*. 1977.
- GOLDBERGER, Arthur. *A course in econometrics*. London: Harvard University Press, 1991.

- GORDON, Roger. An optimal taxation approach to fiscal federalism. *Quarterly Journal of Economics*, p. 566-586, 1983.
- GREENE, William. *Econometric analysis*. New York: Macmillan Publishing Company, 1990.
- GROSSMAN, Philip. The impact of federal and state grants on local government spending: a test of the fiscal illusion hypothesis. *Public Finance Quarterly*, v. 18, p. 313-327, 1990.
- HAMILTON, Bruce. The flypaper effect and other anomalies. *Journal of Public Economics*, v. 22, p. 347-361, 1983.
- HSIAO, Cheng. *Analysis of panel data*. Cambridge University Press, 1989.
- LEUTHOLD Jane. Tax shares in developing economies: a panel study. *Journal of Development Economics*, v. 35, p. 173-185, 1991.
- LEVIN, Jonathan. *Measuring the role of subnational governments*. International Monetary Fund/Department of Fiscal Affairs, 1991 (Working Paper, 91/8).
- LINDHAL, E. Just taxation – a positive solution. In: MUSGRAVE, R. A., PEACKOK, A. T. (eds.). *Classics in the theory of public finance*. London: Macmillan, 1919.
- LOGAN, Robert. Fiscal illusion and the grantor government. *Journal of Political Economy*, v. 94, p. 1.304-1.319, 1986.
- LONGO, Carlos Alberto. *A disputa pela receita tributária no Brasil*. Hucitec, 1984.
- _____. Federal problems with VAT in Brazil. *Revista Brasileira de Economia*, v. 48, p. 85-105, 1994.
- MAXWELL, James. *Financing state and local governments*. The Brookings Institution, 1969.
- MONASTERIO, Carlos. *Corresponsabilidad fiscal: problemas de definición y elección de instrumentos*. Hacienda Pública Española, 1992, p. 27-35 (Monografías, I/92).
- MUSGRAVE, Richard. *Fiscal systems*. Yale University Press, 1969.
- MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVE, P. B. *Public finance in theory and practice*. New York: McGraw-Hill, 1976.
- NISKANEN, W. A. Deficits, government spendings and inflation: what is the evidence? *Journal of Monetary Economics*, n. 4, 591-602, Sept. 1978.
- OATES, Wallace. *Fiscal federalism*. Harcourt-Brace-Jovanovich, 1972.
- _____. Searching for Leviathan: an empirical study. *The American Economic Review*, v. 75, p. 748-757, 1985.
- OLIVEIRA, J. C., VELLOSO, R. *Intergovernmental fiscal relations in Brazil*. Trabalho apresentado no World Bank Seminar in Intergovernmental Relations, 1991.
- PELTZMAN, Sam. Voters as fiscal conservatives. *Quarterly Journal of Economics*, n. 57, p. 327-361, 1992.
- REZENDE, Fernando. Autonomia política e dependência financeira: uma análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 12, p. 489-540, 1982.
- _____. Federalismo fiscal no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 15, n. 3, p. 5-17, jul.-set. 1995.
- REZENDE, F., AZEREDO, Beatriz. *Contribuições sociais*. Rio de Janeiro: Ipea, 1987 (Texto para Discussão Interna, 107).
- REZENDE, F., et alii. *Proposta de reforma do sistema tributário brasileiro*. Rio de Janeiro: Ipea, 1987 (Texto para Discussão Interna, 104).
- REZENDE, F., LOBO, T. Competências tributárias em regimes federativos. *Revista de Finanças Públicas*, n. 362, p. 33-39, 1985.

- RIVLIN, Alice. Distinguished lecture on economics in government: strengthening the economy by rethinking the role of federal and state governments. *Journal of Economic Perspectives*, v. 5, p. 3-14, 1991.
- _____. *Reviving the American dream: the economy, the states and the federal government*. Brookings Institution, 1992.
- ROMER, T., ROSENTHAL, H. An institutional theory of the effect of intergovernmental grants. *National Tax Journal*, v. 33, p. 451-459, 1980.
- RUBINFELD, Daniel. The economics of local public sector. In: AUERBACH, J., FELDSTEIN, R. (eds.). *Handbook of public economics*. North Holland, 1987.
- SCHWALLIE, Daniel. Measuring the effects of federal grants-in-aid on total public sector size. *Public Finance Quarterly*, v. 17, p. 185-203, 1989.
- SELCHER, W. A. A new start toward a more decentralized federalism in Brazil? *Publius: The Journal of Federalism*, v. 19, p. 167-183, Summer 1989.
- SERRA, J., AFONSO, J. R. Finanças públicas municipais I: trajetória e mitos. *Conjuntura Econômica*, p. 44-50, out. 1991a.
- _____. Finanças públicas municipais II: trajetória e mitos. *Conjuntura Econômica*, p. 35-43, nov. 1991b.
- SHAH, Anwar. *The new fiscal federalism in Brazil*. World Bank, 1992 (Discussion Paper, 124).
- SIMONSEN, Mario Henrique. Bases para uma reforma tributária e a reestruturação da previdência. In: *Estabilização e reforma fiscal*. Hucitec, 1991.
- _____. O princípio federativo no Brasil. In: *Reforma fiscal: coletânea de estudos técnicos*. Vol. II, p. 569-573, 1993.
- SMITH, David L. The response of state and local government to federal grants. *National Tax Journal*, v. 21, p. 349-357, 1968.
- TANZI, V. Decentralization: good results aren't automatic. *Development Brief*, Washington, World Bank, n. 60, Aug. 1995.
- TIEBOUT, Charles. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, n. 64, p. 416-424, 1956.
- TRESCH, Richard. *Public finance a normative theory: optimal federalism and the allocation function*. Business Publication Inc., 1981.
- TURNBULL, Geoffrey. Fiscal illusion, uncertainty, and the flypaper effect. *Journal of Public Economics*, v. 48, p. 207-223, 1992.
- _____. Fiscal illusion and the output expansion hypothesis. *Public Finance Quarterly*, v. 21, p. 305-321, 1993.
- VARSANO, Ricardo. O sistema tributário de 1967: adequado ao Brasil de 80? *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 11, p. 203-228, 1981.
- _____. *Tributação de mercadorias e serviços*. Rio de Janeiro: Ipea, 1987 (Texto para Discussão Interna, 106).
- VELLOSO, Raul dos Reis. Origem e dimensões da crise fiscal brasileira. In: *Reforma fiscal: coletânea de estudos técnicos*. Vol. II, p. 574-586, 1993.
- WAGNER, R. E. Revenue structure, fiscal illusion and budgetary choice. *Public Choice*, v. 25, p. 45-61, 1976.
- WERNECK, R. L. F. Fiscal federalism and stabilization policy in Brazil. Rio de Janeiro: PUC/Departamento de Economia, 1992 (Texto para Discussão, 282).

WILDASIN, David. Federal-state-local fiscal relation: a review of the treasury report. *Public Finance Quarterly*, v. 15, p. 123-145, 1987.

WINNER, Stanley. Some evidence on the effect of the separation of spending and taxing decisions. *Journal of Political Economy*, v. 91, p. 126-140, 1983.

Abstract

The compatibility between the prescriptions of the fiscal federalism theory about the allocation of tax competences among levels of government and the Brazilian tax system under the Constitutions of 1967 and 1988, suggest that the financial weakness of the most of the inferior units of government is more a consequence of the large inter-regional socioeconomic disparities than a result of the excessive centralization of tax instruments and fiscal revenues.

Using a panel data for the 26 federal units between 1970/90, the fiscal capacity and fiscal effort of the federal, state and local governments are estimated in each of these units, evaluating the influence of the regional socioeconomic characteristics over the fiscal capacity disparities.

The theoretical analysis of the impacts of the intergovernmental grants as a correction mechanism of these regional disparities, leads to the conclusion that an increase in the participation of the intergovernmental grants or a reduction in the weight of tax revenues in the financial structure, stimulates greater recipient-government expenditure and inhibits their fiscal effort. The econometric estimation of the relationship between the revenue structure and the fiscal behavior of the Brazilian states and local governments supports the hypothesis postulated in the theoretical model presented above.